



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA CIVIL**

**LUCIANA VIEIRA DE MELO GOMES ALMEIDA**

**POTENCIAL DO CADASTRO TEMÁTICO COMO  
INSTRUMENTO URBANÍSTICO**

**FLORIANÓPOLIS, 2013.**



LUCIANA VIEIRA DE MELO GOMES ALMEIDA

**POTENCIAL DO CADASTRO TEMÁTICO COMO  
INSTRUMENTO URBANÍSTICO**

Dissertação de mestrado submetida a  
Universidade Federal de Santa Catarina  
como requisito exigido pelo Programa de  
Pós-graduação em Engenharia Civil,  
para obtenção do Título de MESTRE em  
Engenharia Civil.

**Orientador:** Prof. Dr. Ing. Jürgen  
Wilhelm Philips

FLORIANÓPOLIS, 2013.

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Luciana Vieira de Melo Gomes Almeida

Potencial do Cadastro Temático como Instrumento Urbanístico/ Luciana  
Vieira de Melo Gomes Almeida; orientador, Jürgen Wilhelm Philips -  
Florianópolis, SC, 2013.

196 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro  
Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil.

Inclui referências

1 Engenharia Civil. 2. leis. 3. limitações e restrições de zoneamento. 4.  
cadastro temático. I. , Jürgen Wilhelm Philips. II. Universidade Federal de  
Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. III. Título.

## **POTENCIAL DO CADASTRO TEMÁTICO COMO INSTRUMENTO URBANÍSTICO**

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de Mestre em Engenharia Civil e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós Graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal de Santa Catarina.

---

Prof. Dr. Roberto Caldas de Andrade Pinto  
Coordenador do PPGEC

---

Prof. Dr.- Ing. Jürgen Wilhelm Philips  
Orientador

### **Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Lauro Luiz Francisco Filho  
PPFEC/UNICAMP

---

Prof. Dr. Carlos Loch  
PPGEC/UFSC

---

Prof. Dr. Francisco Henrique de Oliveira  
PPGEC/UFSC

---

Prof. Dr. José Rubens Morato Leite  
PPGD/UFSC

Florianópolis, 2013



*Dedico este trabalho aos meus pais,  
meu esposo Geraldo, minha  
primogênita Laís e meu caçula  
Nathan*





## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus primeiramente, pelo dom da vida e pelas qualidades peculiares com as quais me abençoou: a persistência e a fome pela busca de conhecimento.

Aos meus genitores: a minha mãe pelo exemplo de perseverança nos estudos; ao meu pai por aconselhar-me a seguir o caminho das leis e dos livros.

Ao meu esposo, por toda a orientação, companheirismo, incentivo, amor e amizade.

Aos meus filhos, porque são a razão das minhas lutas e dos sonhos que persigo.

Ao professor Dr. Ing. Jürgen Wilhelm Philips, por aceitar-me como sua orientanda, um marco de ética e sobriedade.

A todos os professores que ministraram aula no Mestrado, pela humildade com que se dispuseram a compartilhar suas experiências profissionais e da vida acadêmica.

Aos colegas de curso por compartilharmos e trocarmos vivências.

A todas as entidades, órgãos e profissionais de Florianópolis, Curitiba e Cuiabá que colaboraram com as informações e tornaram essa pesquisa possível.

“Grandes coisas fez o Senhor por nós, e, por isso, estamos alegres”.  
Salmo 126:3



## RESUMO

São inúmeras leis, decretos, normas e códigos que tratam das limitações e restrições ao direito de propriedade e que cerceiam o livre uso, gozo e disposição do imóvel urbano. Tais limitações à propriedade acabam por constituir-se nos elementos indutores ao cumprimento da Função Social da Propriedade, o que por consequência pode vir a ocasionar ônus para os proprietários. Este estudo teve por finalidade analisar a importância da inclusão das limitações de zoneamento através de um Cadastro Temático e suas possíveis contribuições. Para tanto, foi escolhida a cidade de Cuiabá para a realização do estudo de caso, onde através da análise de dados bibliográficos e pesquisa de campo verificou-se um grande distanciamento entre as leis e o entendimento do munícipe no que diz respeito a melhor informação dos seus direitos, deveres, formas de compensação e requerimento de benefícios fiscais quando existirem. O resultado desta pesquisa aponta para a proposta de um Cadastro Temático das Limitações de Zoneamento como uma contribuição a equidade na determinação dos valores e na avaliação dos imóveis no momento de elaboração da Planta de Valores Genéricas municipal, bem como, este cadastro visa dar uma melhor publicidade e compreensão das restrições de zoneamento para o munícipe.

**Palavras Chave (três):** leis, limitações e restrições de zoneamento, cadastro temático.



## ABSTRACT

There are numerous laws, decrees, norms and codes that address the limitations and restrictions on property rights and curtail the free use, enjoyment and disposal of urban property. These ownership limitations eventually constitute the elements for promoting the fulfillment of Social Function of Property, which consequently may ultimately result in cost to the owners. This study aimed to analyze the importance of the inclusion of the limitations of zoning through a Thematic Cadaster and their possible contributions. Therefore, it was chosen the city of Cuiabá conducting the case study, where by analyzing bibliographic data and field research there was a large gap between the laws and understanding of the citizens regarding the best information about their rights, duties, compensation and claim forms of tax benefits if any. The result of this research points to a proposed of Thematic Cadaster of Limitations Zoning as an equity contribution in determining values and evaluation of the property at the time of drafting the Plant Generic Values city, as well, this Cadaster aims to give a better advertising and understanding of zoning restrictions for the citizen.

**Keywords:** laws, and limitations of zoning restrictions, thematic cadaster.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Mapa de evolução urbana de Cuiabá.....	41
Figura 2	Localização da Cidade de Cuiabá.....	43
Figura 3	Mapa de abairramento da cidade de Cuiabá.....	45
Figura 4	Mapa de Zoneamento do Solo do município de Cuiabá.....	46
Figura 5	Carta Geotécnica e a Localização do Empreendimento.....	101
Figura 6	Torres construídas em ZIA 1 no Município de Cuiabá.....	102
Figura 7	Figura 7. Vista da frente e dos fundos da construção em área de ZIA1.....	104
Figura 8	Alagamento no estacionamento da Universidade de Cuiabá – UNIC.....	106
Figura 9	Casarão na Zona de Interesse Histórico, fechado em desuso, com necessidade de restauração.....	113
Figura 10	Casario verde e branco à esquerda, com características preservadas.....	113
Figura 11	Questionável a preservação das características originais desse casario.....	114
Figura 12	Imóvel com alteração de fachada, obra embargada.	114
Figura 13	Obra embargada: prédio Bonavita – Cuiabá/MT.....	132
Figura 14	Unidade de Conservação Parque da Saúde, Coxipó da Ponte, Cuiabá/MT.....	133
Figura 15	Condomínio residenciais inseridos em Unidade de Conservação.....	133
Figura 16	Torres do Condomínio inserido na Unidade de Conservação.....	134





## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1	Zonas Urbanas do Município de Cuiabá e seus Índices Urbanísticos	98
----------	--	----



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP -	Área de Preservação Permanente
BNH -	Banco Nacional da Habitação
CCE -	Capacidade Construtiva Excedente
CMU –	Conselho Municipal de Urbanismo
CTM -	Cadastro Territorial Multifinalitário
FIG -	Federação Internacional dos Geômetras
FUFMT -	Fundação Universidade Federal de Mato Grosso
IBGE -	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA-	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPDU -	Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Urbano de Cuiabá
IPHAN -	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPT -	Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo
IPTU-	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPUF-	Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis
ITBI-	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD -	Imposto de Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doação
ITR -	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LA -	Limite de adensamento
LUOUS -	Lei de Uso e Ocupação do Solo
NAJ-SMU-	Núcleo de Assessoramento Jurídico da Secretaria Municipal de Urbanismo
OUC –	Operação Urbana Consorciada
PCE –	Potencial Construtivo Excedente
PEG-	Programa Especial de Governo
PGM-	Padrão Genérico Mínimo
PGV -	Planta Genérica de Valores
PMC -	Prefeitura Municipal de Curitiba
SERFHAU -	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SMADES -	Secretaria Municipal de Meio ambiente e Desenvolvimento Urbano
SMDU -	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SMF -	Secretaria Municipal de Finanças
SMU-	Secretaria Municipal de Urbanismo
STF -	Supremo Tribunal Federal
SUSP -	Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos

TPC-	Transferência do Potencial Construtivo
UFMT -	Universidade Federal de Mato Grosso
UIEPs -	Unidade de Interesse Especial de Preservação
UIPs -	Unidade de Interesse de Preservação
ZAI -	Zona de Alto Impacto
ZAM -	Zonas de Amortecimento
ZC -	Zonas Centrais
ZCTR -	Zonas Corredores de Tráfego
ZEIS -	Zonas Especiais de Interesse Social
ZERE -	Zonas Especiais de Regularização Específica
ZEX -	Zona de Expansão Urbana
ZIA -	Zonas de Interesse Ambiental
ZIH -	Zona de Interesse Histórico
ZPR -	Zona Predominantemente Residencial
ZTC -	Zonas de Influência de Torres de Comunicação
ZUE -	Zonas Urbanas Especiais
ZUM -	Zona Urbana de Uso Múltiplo

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>23</b>
1.1.	Objetivo Geral.....	24
<b>1.1.1.</b>	<b>Objetivos Específicos.....</b>	<b>24</b>
1.2.	Justificativa.....	24
<b>2.</b>	<b>REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....</b>	<b>27</b>
2.1.	O Princípio da Função Social da Propriedade e a sua evolução.....	27
2.2.	A origem da Função Social da Propriedade nas constituições brasileiras.....	29
2.3.	A Função Social da Propriedade e o Cadastro Territorial Multifinalitário.....	36
2.4.	Caracterizaçãodo Município deCuiabá: breve histórico.....	40
2.5.	Localização Geográfica.....	42
2.6.	Aspectos de interesse: legislação urbana existente em Cuiabá.....	43
2.7.	Histórico: origem das Limitações e do Direito Urbanístico Brasileiro.....	47
2.8.	Conceitos essenciais ao estudo da propriedade e ao Direito de Propriedade.....	53
2.9.	As intervenções do Estado na Propriedade: termos, classificações e características.....	61
2.10.	A Relevância e a Necessidade de Inserir as Limitações no Cadastro.....	75
2.11.	As limitações urbanas de zoneamento na legislação municipal.....	83
<b>3.</b>	<b>MATERIAIS E MÉTODOS.....</b>	<b>91</b>
3.1.	Materiais utilizados.....	91
3.2.	Procedimentos Metodológicos.....	91
<b>4.</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÕES.....</b>	<b>95</b>
4.1.	A origem das limitações no município de Cuiabá.....	95
4.2.	Estudo de caso em Zona de Interesse Ambiental.....	99
4.3.	As restrições e limitações em Zona de Interesse Histórico (ZIH).....	107
4.4.	Proposição de um Cadastro Temático com as Restrições da Propriedade.....	126
<b>5.</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>143</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>147</b>

<b>APÊNDICE I.....</b>	<b>153</b>
<b>APÊNDICE II.....</b>	<b>155</b>
<b>APÊNDICE III.....</b>	<b>157</b>
<b>ANEXO I.....</b>	<b>173</b>
<b>ANEXO II.....</b>	<b>175</b>
<b>ANEXO III.....</b>	<b>177</b>
<b>ANEXO IV.....</b>	<b>181</b>
<b>ANEXO V.....</b>	<b>195</b>

## 1. INTRODUÇÃO

São diversas leis, decretos, normas e códigos que tratam das limitações e restrições ao direito de propriedade. A Constituição Federal garante o direito de propriedade, mas já a condiciona a atender a sua função social. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. O plano diretor estabelece as diretrizes de ordenamento da cidade, a curto médio e longo prazo e envolve análise de fatores como: mobilidade urbana, capacidade de adensamento, estrutura viária, proteção ambiental, entre outros. Desta forma, a cidade é geralmente dividida em zonas de acordo com o seu planejamento, onde o objetivo é o de restringir o adensamento em algumas delas e de incentivar e direcionar o crescimento em outras.

Os índices urbanísticos são criados estabelecendo coeficientes de aproveitamento, taxas de ocupações, gabaritos máximos, e outras formas de limitações como tombamento de áreas de interesse histórico, desapropriação por interesse social, parcelamento ou edificação compulsórios dos imóveis subutilizados, além das limitações de cunho ambiental. Torna-se desta maneira imperativo que a cidade tenha um instrumento que traga a devida publicidade e esclarecimentos aos seus cidadãos, que venha permitir uma maior compreensão e leitura da cidade e assim quem sabe um maior interesse na gestão participativa.

O Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) surge como grande oportunidade, pelo seu caráter sistemático e integrador, de criar um cadastro ou gerar um relatório analítico com informações parametrizadas das limitações atribuídas as parcelas, aos imóveis urbanos e as zonas estabelecidas, oriundas das exigências estabelecidas pelo órgão de planejamento e demais secretarias municipais.

Um exemplo de contribuição ao adotar-se as inclusões das limitações, pode ser visto no Guia Amarela da Cidade de Curitiba – PR (anexo III). Este guia se restringe a fornecer informações relativas ao imóvel urbano (explicitadas em formas de parâmetros construtivos, de zoneamento e parcelamento), e seu acesso se dá pela internet, através da inserção do número da inscrição fiscal ou do número do seu IPTU. Gera-se em questão de segundos importantes informações e esclarecimento de todas as limitações referente ao imóvel do contribuinte, o que é proveniente de secretarias municipais.

## 1.1. OBJETIVO GERAL

Analisar a importância da inclusão das limitações de zoneamento em um Cadastro Temático, e, as possíveis contribuições para os proprietários de imóvel urbano, para o Município e outros agentes.

### 1.1.1. Objetivos Específicos

- A. Coletar e integrar as demandas de limitações e restrições definidas no zoneamento relacionadas ao direito de propriedade do imóvel urbano, junto a prefeitura e secretarias municipais do município;
- B. Analisar quais motivações justificariam a criação de um cadastro dessa natureza.

## 1.2. JUSTIFICATIVA

Alguns dos fatores proeminentes para sugestão da inclusão das limitações urbanísticas de zoneamento em um Cadastro Temático partem de uma verificação prévia da inocorrência destas nos cadastros imobiliários municipais, ou mesmo, de uma ocorrência deficiente, como adiante se detalhará.

Parece ser clara a necessidade de um Cadastro Temático que defina as informações de restrição de zoneamento urbanísticas, ante o crescimento das cidades e o fenômeno da urbanização. A pressão pela expansão das áreas urbanas ou urbanizáveis e por adensamento de áreas valorizadas exigem a cada dia maiores restrições e instrumentos para conter a especulação imobiliária, bem como, para permitir o ordenamento urbano e garantir a salubridade e o bom convívio da coletividade.

Por não serem fornecidas as informações referentes as limitações urbanísticas de forma sistematizada e clara, os munícipes têm dificuldades em exercer seus direitos, pois não existe total transparência dos atos e ações do poder público. Não está claro para o cidadão no que se baseiam as exigências legais sobre a propriedade, como é formado o valor da propriedade na Planta Genérica de Valores, e, consequentemente, dá origem a cobrança dos impostos.



A dificuldade para se avaliar um imóvel em que os proprietários sejam passíveis de indenização, encontra no Cadastro proposto, uma ajuda para quantificar a indenização e para definir a valorização ou desvalorização do imóvel pela incidência da limitação. Alguns exemplos: imóveis tombados, onde existe uma restrição em dispor do imóvel como se deseja (esvaziamento do conteúdo patrimonial); desapropriação parcial da propriedade que inutiliza totalmente o bem (quando o remanescente do imóvel resultar inaproveitável e a alternativa for a desapropriação total).

Em entrevistas prévias realizadas no Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Urbano - IPDU de Cuiabá-MT e no Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis -IPUF, verificou-se a existência de um Cadastro nominado: Cadastro Imobiliário. Esse cadastro mostra-se deficitário em alguns aspectos, pois tem a finalidade precípua de recolher impostos, com ênfase para o IPTU. Some-se a isso que em ambas as cidades, esses cadastros se restringem a praticamente oferecer detalhamento da parte física, ou seja, o mapeamento dos imóveis nas zonas homogêneas (em seus bairros e regiões). Em Cuiabá percebeu-se que o cadastro imobiliário está menos evoluído, pois não há contribuição de fornecimento de informações de outros órgão ou secretarias. Em Florianópolis, o Cadastro Imobiliário tem sua base no Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis - IPUF, e os demais órgãos da administração municipal como a Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos-SUSP e Secretaria de Obras **utilizam a base cadastral**; por vezes, também complementam essa base com informações segundo o interesse do órgão ou mediante obra a ser realizada.

Os estudos e publicações que poderão ser vistos na revisão bibliográfica do trabalho, apontam para a urgência e necessidade de um Cadastro Territorial que atenda as atuais e crescentes demandas urbanísticas e ambientais. Não se justifica a inserção das limitações urbanísticas, apenas como forma de economia de recursos públicos e para a formação de uma completa base de dados aplicável a fiscalização de IPTU. As limitações urbanísticas estão intimamente relacionadas ao direito de construir, que passa não somente por questões de cunho urbanístico, mas por demandas relacionadas a fatores de risco ambiental; essas informações não estão contidas na maioria dos Cadastros Territoriais existentes, e a celeridade de acesso as informações também é uma problemática, o Cadastro Temático de

Restrições pode ser usado como uma ferramenta que ajude a suprir tais necessidades.

Segundo Erba (2005), as mudanças na estrutura administrativa e na legislação de vários países nos últimos anos afetaram a forma de organizar as informações territoriais. O sistema parcelário não mostrava as limitações ao direito de propriedade, e, grande parte dos cadastros implementados atualmente não apresentam com clareza as limitações impostas pelas normas de planejamento. Os estudos da FIG sobre o Cadastro 2014 mostram ser importante registrar nesse sistema de informações a totalidade da situação legal: o que inclui o direito público, outros direitos, **restrições** e responsabilidades.

No município de Cuiabá, local da pesquisa, toda vez que o munícipe quer construir ou fazer modificações em sua propriedade deve dirigir seu requerimento de Consulta Prévia ao Setor de Protocolo, através de formulário próprio que se retira na Prefeitura (Anexo I). Através deste formulário, o proprietário tem ciência quanto aos índices urbanísticos que sujeitam a sua propriedade, ou seja, quais as restrições urbanísticas que a sua propriedade deverá se ater ou se conformar.

Existe o desconhecimento do munícipe quanto as legislação que regulam a sua propriedade, suas obrigações, mas principalmente, os seus direitos; o poderia ser uma informação de fácil acesso ao munícipe e com a publicidade que lhe é devida.

No que diz respeito as intervenções da Administração Pública que geram limitações a direitos e que não são de conhecimento do contribuinte, podemos citar as limitações edilícias (segurança, higiene e estética das cidades e habitações), delimitações ao traçado urbano, delimitações de zoneamento, de loteamento, limitações militares e de patrimônio histórico e tombamento. Os índices urbanísticos cerceiam o direito de propriedade e a maioria dos proprietários só ficam a par na ocasião de aprovação de projeto. Essas informações, além da publicidade exigida na transparência da gestão urbana devem ser devidamente consideradas na elaboração das plantas de valores municipais para que haja equidade nos impostos municipais e para um questionamento fundamentado das arbitrariedades e ilegalidades, como por exemplo, o lançamento em massa dos valores dos imóveis na Planta de Valores e a falta de atualização desses mesmos valores.

## 2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

### 2.1. O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A SUA EVOLUÇÃO

O conceito e os fundamentos jurídicos da Função Social da Propriedade começam a tomar feições com os escritos de Leon Duguit (1859-1928), jurista francês responsável por influenciar significativamente o Direito Público. Para ele a propriedade tinha uma concepção social diferente da apregoada no direito privado, contudo, não significava que a propriedade deveria ser coletiva, mas apenas que estava-se deixando de concebê-la em termos de direito privado e pela ótica individualista, passando a aceitá-la em termos de Função Social.

Para Duguit, (...) só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode aumentar a riqueza geral utilizando a sua própria; a propriedade não é, de modo algum, um direito inatingível e sagrado, mas um direito em contínua mudança que se deve modelar sobre as necessidades sociais às quais deve responder. (LEONETTI, 1998)

Os direitos do proprietário só estariam protegidos se houvesse investimento na terra ou não se permitisse a deterioração de sua casa, caso contrário, seria legítima a intervenção do Estado no sentido de obrigar o cumprimento da Função Social, pois a propriedade para Duguit não possuía um caráter absoluto. Vale citar que o jurista francês foi um crítico dos defensores da soberania absoluta do Estado e assumiu a defesa jurídica do solidarismo, com reflexões significativas sobre a doutrina que chamou de “individualista”:

A doutrina individualista leva a noção de um direito ideal, absoluto, que seria a mesma em todos os momentos, em todos os países, apesar de algumas situações de regressão parcial. Este resultado condena a doutrina individualista, porque a noção de uma lei ideal e absoluta é anticientífica. (...) O direito é um produto da evolução

humana, um fenômeno social. (DUGUIT, 1921, tradução nossa)

A teoria de Duguit não é fundamentada em normas jurídicas, mas numa análise sociológica, que parte da concepção do Direito como resultado constante e espontâneo dos fatos e não como mera obra do legislador. Assim, ainda que leis e códigos permaneçam intactos, as necessidades surgidas na vida em sociedade acabam por formar constantemente novas instituições jurídicas. Nesse contexto, foi a necessidade de superar as concepções individualistas do direito privado, nas quais o homem é tomado isoladamente, que resultou na consagração da noção de função social da propriedade. (JELINEK, 2006)

O entendimento da propriedade absoluta tem sua raiz histórica no direito romano. Contudo, segundo Leonetti (1998), mesmo para os romanos, o caráter absoluto da propriedade não era totalmente aceito, já que, desde a Lei das XII Tábuas se observavam restrições. Com a Revolução Francesa em 1789, que se caracterizou pela ascensão da burguesia ao poder, em contrapartida a nobreza e ao clero, o direito à propriedade privada, e, notadamente, aos bens imóveis, ganhou maior prestígio, a ponto do Código Civil Francês de 1804, ser chamado de “código da propriedade”.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte Francesa em 26 de agosto de 1789, consagrou, em seu artigo 17, a propriedade como um direito sagrado e inviolável, somente admitindo que o titular fosse dela despojado em caso de indiscutível interesse público e após justa indenização. A 5ª Emenda à Constituição dos Estados Unidos da América, ainda em vigor, e que integra o chamado Bill of Rights, também prevê que ninguém será privado de sua propriedade senão para uso público e mediante justa compensação.

Durante todo o século XIX , até as primeiras décadas do século XX, a propriedade privada foi encarada pelo direito ocidental como um direito subjetivo quase absoluto, somente cedendo diante das raras hipóteses previstas em lei. Com o advento do chamado Estado Social na segunda metade do Século XX e com a promulgação das Constituições do México em 1917 e da Alemanha em 1919, mais conhecida como Constituição de Weimar, houve mudanças estruturais no instituto da propriedade.

## 2.2. A ORIGEM DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

No direito brasileiro, até o advento da Constituição de 1934, o direito à propriedade privada era quase absoluto, exceto na hipótese de desapropriação pelo Poder Público, o que ocorria mediante justa indenização. A primeira Constituição Brasileira, vigente no Império, ano de 1824, possuía referência expressa ao direito pleno de propriedade em seu artigo 179, inciso XXII, onde era garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público, legalmente qualificado exigisse o uso e emprego da propriedade do cidadão, deveria ser previamente indenizado o valor dela. Dispunha o texto, que a lei especificaria os casos em que teria lugar a exceção e daria as regras para se determinar a indenização. (BELTRÃO, 2012; LEONETTI, 1998)

A Constituição de 1891, a primeira das Cartas republicanas, manteve o mesmo espírito, asseverando, em seu artigo 72, parágrafo 17, que: “O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia” (BRASIL, 1891)

O texto constitucional de 1934 apresentou as primeiras linhas sobre um condicionamento social para a propriedade no artigo 113, além de consigná-la como direito e garantia individual no item 17:

“É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa

indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior”. (BRASIL, 1934)

À partir da Carta Magna de 1934, a propriedade extrapola a mera garantia de direito e passa a condicionar a propriedade ao interesse social, logo, seu exercício não poderia ser em contrariedade a este. Havia nesta constituição um capítulo dedicado a ordem econômica, em seu artigo 119, onde era tratada a intervenção dos interesses na propriedade privada, ainda que naturalmente justificada no aproveitamento das minas e jazidas (BELTRÃO, 2012)

Como consta na história, a Carta de 1934, editada na Revolução Constitucionalista de 1932, que alçou Getúlio Vargas ao poder, teve vida curta.

Em 1937, Vargas implanta o chamado Estado Novo e impõe ao país uma nova Constituição, de nítida inspiração na constituição polonesa de 1935, o que lhe valeu a alcunha de Polaca. A Constituição de 1937 não repetiu o tratamento dado ao tema pela sua antecessora, mas assegurou no artigo 122, item 14: “o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício” (BRASIL, 1937). Fora mantida a garantia de propriedade na visão individual com a possibilidade de disciplina de seu exercício na fundamentação da ordem pública e cuidando da mesma na seção dedicada ‘ordem econômica’ ainda em razão dos interesses de exploração industrial das minas e dos subsolos.

Segundo Leonetti (1998), a Carta de 1946, redigida sob os ventos da redemocratização que se seguiu ao final da Segunda Grande Guerra, restaurou a necessidade do cumprimento da Função Social da propriedade, incluindo-a entre os princípios regentes da ordem econômica e social, nos seguintes termos: “Artigo 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no artigo 141, parágrafo 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos” (BRASIL, 1946). O artigo 141, parágrafo 16, por sua vez ditava:

“É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior. (BRASIL, 1946)

A Emenda Constitucional número 10, de 09.11.64, acresceu parágrafos ao art. 147 da Constituição de 1946, prevendo a possibilidade de a União promover a desapropriação de imóveis rurais “para os fins previstos neste artigo”.

Ferreira (2007, *apud* LOUREIRO, 2003), compartilha que o tratamento dado a propriedade na Constituição Brasileira de 1946 é “um marco jurídico, porque prevê a desapropriação por interesse social e, sobretudo, aponta um norte à legislação infraconstitucional, no sentido de assegurar a justa distribuição e igual oportunidade de acesso à propriedade. Pelo primeira vez, em nosso ordenamento, passou-se a exigir do proprietário não somente uma abstenção, um não-fazer, mas uma teia de atos positivos, concretos, de exploração econômica do imóvel rural. A propriedade passou a ser um direito-dever, em nosso direito positivo”.

A Constituição de 1967 manteve a tônica da Constituição de 46, quanto a função social da propriedade, estabelecendo-o entre os princípios da ordem econômica e social, asseverando, em seu artigo 157, inciso III: “A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: (...) III – função social da propriedade;” (BRASIL, 1946). Não obstante, o direito à propriedade privada restou garantido, no art. 150, parágrafo 22, ressalvados os casos de desapropriação. A situação foi mantida com a Emenda 1/69 (LEONETTI, 1998; ALVES, 2011)

Finalmente, explica Leonetti (1998), que a Constituição Federal de 1988 inovou substancialmente quanto a incluir a Função Social da Propriedade entre os direitos e garantias individuais e coletivos (artigo

5º, inciso XXIII), e, alocando o princípio como “cláusula pétrea” (artigo 60, parágrafo 4º, inciso IV.) A Constituição atual também manteve a Função Social da Propriedade entre os princípios da ordem econômica (artigo 170, inciso III), com previsão dos requisitos mediante os quais a propriedade de bens imóveis, sejam urbanos ou rurais, devem cumprir sua Função Social. O artigo 5º da Carta de 88 estabelece:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXII- é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

XXIV- a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano; (BRASIL, 1988)

Por sua vez, o artigo 170, incisos II e III, que inicia o Capítulo I (Dos princípios gerais da atividade econômica) do Título VII (Da ordem econômica e financeira), estabelece, *verbis*:

Art. 170 - A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

II – propriedade privada;

III – função social da propriedade; (BRASIL, 1988)



Ainda nos ensina Leonetti (1998), que no dizer de José Afonso da Silva, bastava a disposição contida no inciso XXIII do artigo 5º para que “toda forma de propriedade fosse intrinsecamente permeada daquele princípio constitucional.” Com efeito, ao asseverar que “é garantido o direito de propriedade” mas, também, no mesmo dispositivo constitucional que “a propriedade atenderá a sua função social”, o constituinte de 1988 deixou claro que todo o direito à propriedade está condicionado a que esta cumpra sua função social. Ou seja, tão somente a propriedade que atende a sua função social está albergada pela Constituição, como um direito ou garantia fundamental.

A Ministra do Superior Tribunal de Justiça, Eliana Calmos Alves pontua alguns dos pontos primordiais a consecução do princípio da Função Social da Propriedade, veja-se:

Diferentemente, sem imiscuir-se na propriedade, o município notifica o proprietário da área para que realize obrigação de fazer em condições e prazos preestabelecidos. Assim, cabe a ele, o proprietário, parcelar ou construir, sendo apenado com imposto progressivo (IPTU), por um lapso temporal, até a drástica sanção da desapropriação. Assim, a leitura do Estatuto da Cidade só pode ser feita após bem interpretado o art. 182, § 4º, da Constituição.

Em nome da função social, a Constituição não poupou esforços no sentido de podar o uso absoluto do direito de propriedade e consagrou o princípio do uso limitado, em favor dos direitos culturais e do acesso às fontes da cultura nacional. Previu o tombamento de imóveis ou mobiliário urbano, retirando do proprietário a livre disposição para garantir a preservação de um acervo que será utilizado para um novo fim. O poder público está constitucionalmente autorizado a intervir na propriedade, seja pelo tombamento, o qual limita o seu uso sem impor indenização (se não houver esvaziamento

econômico), seja pela desapropriação, hipótese em que o proprietário é obrigado a abdicar do uso, gozo e fruição do seu bem, mediante indenização, sendo este o mais drástico instrumento de realização da reforma urbana. A desapropriação autorizada no artigo 182, § 3º, da Constituição é inteiramente distinta da desapropriação por necessidade, utilidade pública ou interesse social. Trata-se de uma desapropriação – penalidade, pelo descumprimento da função social da propriedade. Embora prevista na Carta de 1967, nunca foi aplicada, entendendo-se ela como norma meramente programática.

A sintonia da propriedade, voltada para a preservação do meio ambiente, de forma a cumprir o seu papel constitucional – função social –, consagrou juridicamente a idéia do solo criado, permitindo a transferência, gratuita ou onerosa, do direito de construir sem atingir o domínio. (ALVES, 2011)

Tal princípio, em outras palavras fora instituído como regulador do exercício do direito de propriedade, sendo hierarquicamente superior as leis que tratam da propriedade no Código Civil. O princípio da Função Social é também definido como um princípio da ordem econômica, conforme se depreende do artigo 170, II e III da Constituição, logo, não apenas preordena os fundamentos das limitações, obrigações e ônus relativos a propriedade privada mas com as mudanças na relação de produção, a Função Social se modifica, porque fora modificada a estrutura do conceito de propriedade e a sua concepção.

O princípio da Função Social da propriedade difere-se quanto as modalidades de propriedades privadas: existe o princípio da função social da propriedade urbana e o princípio da função social da propriedade rural (artigos 182, 184 e 186 da Constituição).

Especificamente quanto a função social da propriedade urbana, dita a Constituição de 1988 em seu artigo 182, §2º: “A propriedade

urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

O dispositivo indica que em termos urbanísticos, o paradigma para a expressão da função social da propriedade é o plano diretor do Município, e logicamente haverá situações em que esse plano diretor entrará em rota de colisão com interesses do proprietário. Prevendo essa situação, a Lei fundamental deu ao Município poderes interventivos na propriedade, estabelecendo que pode ser imposta ao proprietário a obrigação de promover o adequado aproveitamento do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, quando em descompasso com as normas no plano diretor. No caso de inobservância da imposição, tem o município o poder de impor o parcelamento ou a edificação compulsória do solo e, em último caso, de promover a própria desapropriação (art. 182, § 4º, da CF). FILHO (2009, p. 735-6)

Existem outros fundamentos constitucionais interligados a Função Social da propriedade e que merecem destaque em razão da própria diferenciação que o legislador deu a esses assuntos. Como por exemplo, as disposições sobre as diretrizes do desenvolvimento urbano (artigos 21, XX e 182); preservação ambiental (artigos 23, III, IV, VI e VII; 24, VII e VIII; e 225), sobre planos urbanísticos (artigos 21, IX; 30, VIII e 182); fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade (artigos 21, XX; 182 e 183; 24, I).

O novo Código Civil, depois de repetir a norma que confere ao proprietário a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa (art. 1.228), fez a seguinte ressalva, em conformidade com a disciplina constitucional, e para consolidar o caráter social da propriedade: “o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam

preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas” (art. 1.228, § 1º). Ficou, portanto, reforçado o sentido social da propriedade. Se o proprietário não respeita essa função nasce para o Estado o poder jurídico de nela intervir e até de suprimi-la, se esta providência se afigurar indispensável para ajustá-la aos fins constitucionalmente assegurados”. (FILHO, 2009, p. 734-5)

### 2.3. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O CADASTRO TERRITORIAL MULTIFINALITÁRIO

Fernandes (2010), explica que o documento de “diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário nos municípios brasileiros” tem como marco jurídico, dentre outras fontes, os princípios da Constituição Federal. Afirma também que o mapeamento cadastral da cidade é a base para o desenvolvimento das políticas de gestão e o fundamento para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano que visa o progresso sustentável (integração do desenvolvimento econômico com o desenvolvimento social e ambiental).

O CTM permitirá também a ordenação das cidades, a conformação do direito urbanístico e o desenvolvimento sustentável dos municípios, possibilitando a aplicação dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, tais como o solo criado, o direito de superfície, a usucapião especial urbana etc. Viabilizará a ordenação social e ambiental das cidades, ordenando o uso da terra (...) garantindo o desenvolvimento nacional (...). Permitir que uma cidade se torne visível e transparente, seja no seu progresso ou nas suas mazelas, por meio de um cadastramento territorial, viabiliza a

criação de um espelho nacional que assegurará a segurança jurídica da sua população, permitindo que o Brasil se conheça e atue adequadamente em toda a sua extensão territorial, afirmando o seu poder/dever, por meio do conhecimento. (FERNANDES, 2010)

Fernandes (2010), enfatiza a responsabilidade territorial dos Municípios no cumprimento da igualdade tributária, e, salienta que esta mesma responsabilidade territorial dos Municípios é pressuposto para a criação e configuração de um cadastro territorial que auxilie o Município a promover o adequado ordenamento territorial com planejamento e adequado controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (artigo 30, inciso VIII da Constituição). Para a autora a correta aplicação das normas de direito tributário acontece através do cadastro, a igualdade material dos cidadãos, também se dá através de um CTM que reflita a realidade ao gestor público municipal.

A função social da propriedade é um poder-dever que subordina tanto o indivíduo quanto o Estado à sua observância, impondo a estes não só atos omissivos ou negativos, como também atos positivos, dentre eles a necessidade das municipalidades instituírem e manterem o CTM.

Só existe propriedade, juridicamente sustentável, quando a mesma estiver cumprindo a sua função social amplamente considerada, o que é assegurado pela existência de um cadastro amplo e atualizado, com o qual se possibilita ações eficientes do Estado no que tange à ordenação de seu território.

Uma cidade que não regula o solo no âmbito territorial de sua competência, por meio de um CTM atualizado, não possui uma administração e uma tributação eficientes e adequadas, é uma cidade em regra marcada pela especulação imobiliária, pela desigualdade, pela

supremacia do interesse particular sobre o público, o que inviabiliza o bem comum.

O ordenamento jurídico brasileiro deve ser interpretado de forma sistemática, o que conduz à necessária observância da responsabilidade territorial dos municípios, às exigências sociais, ambientais, econômicas e políticas do Século XXI, que somente podem ser efetivadas se a realidade municipal estiver fulcrada em um CTM atualizado, meio que possibilita refletir com segurança sobre a realidade territorial das cidades brasileiras. (FERNANDES, 2010)

Salienta ainda Fernandes (2010) que os municípios brasileiros devem ter suas atenções voltadas, bem como, suas atuações para a propriedade imobiliária, para que esta cumpra a sua função social. Os pontos primordiais para tanto são a tributação eficiente e a ordenação urbanística adequada, por meio de instrumentos contidos na Constituição Federal e no Estatuto das Cidades sempre embasados em um CTM, o que irá possibilitar a aplicação dos instrumentos urbanísticos como o solo criado, o direito de superfície, a usucapião especial urbana, etc.

O CTM também viabilizará a correta instituição dos institutos tributários, financeiros, jurídicos e políticos previstos no Estatuto da Cidade, dentre os quais encontram-se as limitações administrativas.

O CTM mapeia o solo no âmbito municipal, propiciando medidas seguras às municipalidades na realização da função social e ambiental da propriedade, viabilizando a ordenação territorial dos Municípios, mapeando as prioridades da gestão pública e contribuindo para a melhora do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) das cidades brasileiras (FERNANDES, 2010)

A presente proposição de Cadastro Temático é relevante dada a necessidade de estudos teóricos na área cadastral. Em relação

as discussões e pesquisas sobre as perspectivas do Cadastro 2014 nos países desenvolvidos, exsurtem novas teorias como a que sugere que embora existam princípios comprovados no cadastro tradicional, deve haver uma ampliação dos objetos a serem processados e do conteúdo dos sistemas cadastrais.

A “parcela de terra” é um conceito clássico, tradicional do Cadastro, porém, os estudos da Federação Internacional dos Geômetras – FIG classificam a parcela como uma espécie/categoria dos “objetos da terra”.

Conceitualmente definem a parcela de terra como um pedaço de terra com fronteiras definidas, que se aplica a um direito de propriedade de uma pessoa física ou de uma entidade jurídica. Um objeto da terra, por sua vez, é um pedaço de terra homogêneo em que condições existem dentro de seus contornos. Os objetos da terra legais são descritos pelo conteúdo legal de um direito ou restrição e dos limites que demarcam onde o direito ou restrição se aplica.

Esses conceitos devem ser avaliados quanto a propriedade de suas definições e mesmo quanto a aplicabilidade destes no Brasil, pois a realidade cadastral brasileira é diversa dos países em que o cadastro já sedimentou-se, expandiu-se ou é mais evoluído.

Some-se a isso, que os estudos Cadastro 2014 são considerados referenciais de informação quanto ao que é proposto nesse trabalho, porém, a realidade brasileira é diversa em termos cadastrais. Ao mesmo tempo os estudos da FIG não podem ser desprezados dada sua reconhecida competência e seriedade nos estudos e pesquisas levados a efeito. A FIG tem um compromisso com a qualidade internacional, pois constitui-se numa federação de cerca de 100 (cem) associações nacionais e é o único organismo internacional que representa todas as disciplinas de topografia. É uma reconhecida organização não governamental (ONG) e seu objetivo é assegurar que as disciplinas de levantamento e todos os que as praticam atender às necessidades dos mercados e comunidades que servem.

## 2.4. CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ: BREVE HISTÓRICO

No final do século XVII, iniciava-se no **Brasil** o Ciclo do Ouro. Concomitante a ocupação das localidades auríferas pelos garimpeiros, existiam também os **bandeirantes** **que** desbravavam o território brasileiro em busca de **novos sítios**, em uma dessas expedições, fundaram um **povoado** batizado de **São Gonçalo**, às margens do **Rio Cuiabá**.

Cuiabá foi elevada à condição de **vila** em **1727**, com o nome de Vila Real do Senhor Bom Jesus de Cuiabá. Somente 91 anos depois, o povoado passou a ser considerado **cidade**, **ver a sua evolução urbana na Figura 1**. Em 1835, tornou-se **capital da província** de Mato Grosso. O **desenvolvimento** **pleno** do principal município mato-grossense ocorreu no final do século XX, com a transferência da **capital federal** para o **Centro-Oeste** e o crescimento do **agronegócio** na região.





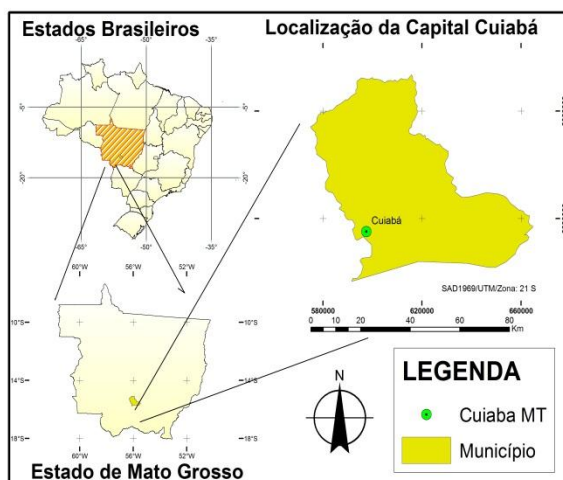
**Figura 1.** Mapa de evolução urbana de Cuiabá  
Fonte: Prefeitura Municipal de Cuiabá. <http://www.cuiaba.mt.gov.br/secretaria/?s=25&v=Mapas>

## 2.5. LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA

Cuiabá faz limite com os municípios de Chapada dos Guimarães, Campo Verde, Santo Antônio do Leverger, Várzea Grande, Jangada e Acorizal. É um entroncamento rodoviário-aéreo-fluvial e o centro geodésico da América do Sul, nas coordenadas 15°35'56",80 de latitude sul e 56°06'05", 55 de longitude oeste. Situado na atual Praça Pascoal Moreira Cabral, foi determinado por Marechal Cândido Rondon, em 1909. O correto ponto do centro geodésico já foi contestado, mas cálculos feitos pelo Exército Brasileiro confirmaram as coordenadas do marco calculadas por Rondon.

O município é cercado por três grandes ecossistemas: a amazônia, o cerrado e o pantanal; está próximo da Chapada dos Guimarães e ainda é considerado a porta de entrada da floresta amazônica. A vegetação predominante no município é o cerrado, desde suas variantes mais arbustivas até as matas mais densas à beira dos cursos d'água.

Cuiabá é abastecida pelo rio Cuiabá, afluente do Rio Paraguai e limite entre a capital e Várzea Grande. O município se encontra no divisor de águas das bacias Amazônica e Platina e é banhado também pelos rios Coxipó-Açu, Pari, Mutuca, Claro, Coxipó, Aricá, Manso, São Lourenço, das Mortes, Cumbuca, Suspiro, Coluene, Jangada, Casca, Cachoeirinha e Aricazinho, além de córregos e ribeirões.



**Figura 2.** Localização da Cidade de Cuiabá

## 2.6. ASPECTOS DE INTERESSE: LEGISLAÇÃO URBANA EXISTENTE EM CUIABÁ

O município de Cuiabá conta com um expressivo aparato de leis urbanísticas. Significativa parte desses textos legais foram compilados numa publicação denominada Legislação Urbana de Cuiabá, sancionada no ano de 2004, também conhecida como Lei de Gerenciamento Urbano, de publicação da Prefeitura Municipal de Cuiabá através do Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Urbano – IPDU.

Esse conjunto de leis urbanísticas, devem ser compreendidas para serem aplicadas pelos diversos agentes públicos e privados que atuam na cidade. A atualização da legislação urbana marca um novo ciclo no desenvolvimento da capital e vem concluir mais uma etapa do planejamento urbano definido pelo Plano Diretor.

A legislação urbanística que estava em vigor anteriormente era de 1982 quando a cidade possuía cerca de 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes. As novas leis urbanísticas foram concebidas através de dois eixos estruturais: o tratamento do uso do solo que tem como critério básico a compatibilidade de vizinhança, e, a ocupação do solo, intimamente relacionada a disponibilidade de infra-estrutura.

As principais leis e decretos que compõem a Legislação Urbana de Cuiabá são:

I – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (Lei nº 150 de 29 de janeiro de 2007);

II – Código Sanitário e de Posturas do Município, Código de Defesa do Meio Ambiente e Recursos Naturais e Código de Obras e Edificações (Lei Complementar nº 004, de 24 de dezembro de 1992);

III – Lei de Uso e Ocupação do Solo de Cuiabá (Lei Complementar nº 231 e 232 de 26 de maio de 2011);

IV – Leis, Decretos e Instruções Normativas Referentes ao Código Sanitário e de Posturas;

V- Leis e Decretos Referentes ao Código de Defesa do Meio Ambiente e Recursos Naturais;

VI- Leis e Decretos referentes ao Código de Obras e Edificações;

VII - Leis e Decretos referentes à Fiscalização do Gerenciamento Único;

VIII- Leis e Decretos referentes ao Uso e Ocupação do Solo Urbano;

IX- Leis e Decretos referentes ao Parcelamento do Solo;

X - Leis e Decretos Referentes à Habitação de Interesse Social.

Segundo o IBGE, Cuiabá no ano de 2010 contava com uma população de 551.098 (quinhentos e cinquenta e um e noventa e oito mil), com estimativa dessa população em 2012 aumentar para 561.329 (quinhentos e sessenta e um trezentos e vinte e nove mil) habitantes. A prefeitura e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano atendem a demanda urbanística com um corpo técnico relacionado a área urbana. A cidade é formada por 114 bairros e 383 loteamentos vide Figura 3. A legislação urbana é avançada, contudo, temos visto muitas infringências a legislação urbanística e ambiental. O que esbarra na precariedade da fiscalização municipal responsável pela observância de aplicação das leis.

O zoneamento foi instituído pela Lei Complementar n. 231 e 232 de 26 de maio de 2011, Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo de Cuiabá, onde foram estabelecidas 19 (dezenove) zonas com a respectiva descrição da finalidade, atividades permitidas e atividades não permitidas, conforme consta na Figura 4 e no Apêndice III.





**Figura 4.** Mapa de Zoneamento do Solo do município de Cuiabá.  
Fonte: Prefeitura Municipal de Cuiabá. <http://www.cuiaba.mt.gov.br/secretaria?s=25&y=Uso e Ocupação do Solo>.

## 2.7. HISTÓRICO: ORIGEM DAS LIMITAÇÕES E DO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO

Um dos juristas que é referência em Direito Urbanístico Brasileiro, José Afonso da Silva, traça um histórico evolutivo das normas sobre o ordenamento das cidades brasileiras. Segundo Silva (2008, p. 51-2), existia regramento para a organização do espaço nas colônias, o que estendeu-se até as ordenações do reino, através de diplomas legais emitidos por Portugal quando este exercia o jugo de império sobre as terras brasileiras. De forma primária já se podiam ver contempladas algumas situações de limitações urbanísticas, pois foram priorizadas regras que diziam respeito à estética das cidades, as relações de vizinhança e ao direito de construir. Tais imposições foram estabelecidas pelas Ordenações Filipinas no século XVII, logo após, no século XVIII, as Câmaras Municipais, órgãos que no período imperial brasileiro tinham especial poder de determinação outorgado pelas ordenações do reino, estabeleciam regras urbanísticas mais específicas, ainda que de forma bastante restrita. Estas regras eram referentes a arruamento e à beleza da cidade.

Em 1824, com a promulgação da Constituição Imperial, não havia inovação sobre a matéria, contudo, é reafirmado o papel das Câmaras no que competia ao governo econômico à ordenação do espaço urbano. Um marco importante dessa época é a Lei de 1.10.1828 que enumerou as matérias de competência das Câmaras Municipais brasileiras, quais sejam: alinhamento e tratamento das ruas quanto à iluminação e limpeza; cuidados com o meio ambiente urbano; tratamento das edificações em ruínas; controle da ordem pública, entre outras situações. Um assunto em evidência na evolução do Direito Urbanístico não só brasileiro, como também em outros ordenamentos jurídicos, foi a regulamentação do instituto da desapropriação. Segundo Silva (2008, p. 55): “Foi, porém, através das leis de desapropriação que se delinearão as primeiras normas jurídicas urbanísticas, como, aliás, aconteceu na generalidade dos países”.

Perfazem marcos jurídicos notórios a lei de 9.9.1826 que previa a desapropriação por utilidade pública para a execução de obras de comodidade geral e decoração pública, e, a Lei nº 57, de 16.03.1836 que regulou a desapropriação por utilidade municipal ou provincial para

abertura e melhoramento de logradouros públicos, estradas, portos, servidões, ruas, praças, etc. Em 12.7.1845 é promulgada nova lei de desapropriações por utilidade pública geral ou do Município da Corte para a fundação de povoações, abertura, alargamento ou prolongamento de estradas, ruas, praças e canais, e, construção de pontes, fontes, aquedutos, portos, diques, cais e qualquer estabelecimento à comodidade ou servidão pública; construção ou obras destinadas a decoração ou salubridade. Silva (2008, p. 55-6)

Merecem destaque a Lei 816, de 10.7.1855, e seu regulamento, baixado pelo Decreto 1.664, de 27. 10.1855, destinada aquela a regular as desapropriações para construção de estrada de ferro, porque subordinava a desapropriação ao plano de obras, que era vinculativo, no sentido de que pela simples aprovação das plantas da estrada por decreto se entendiam desapropriadas todos os prédios e terrenos compreendidos total ou parcialmente nos planos e plantas. Esse caráter vinculativo de planos, no campo urbanístico, é previsto em algumas leis europeias, mas ainda suscita discussões quando não estabeleçam um prazo para sua vigência. O importante, contudo, é que as normas da Lei 816/1855 foram paulatinamente sendo estendidas: primeiro, às desapropriações por utilidade pública municipal na Capital Federal (Decreto 602, de 24.7.1890); em seguida, às desapropriações para a execução de obras da competência da União e do Distrito Federal (Lei 1.021, de 26.8.1903); (...) Aquelaconsolidação de 1903 teve em vista facilitar as obras de renovação urbana do Rio de Janeiro e a regra mais importante era a que viera da Lei 816/1855, traduzida no art.8º do Decreto 4.956/1903, segundo o qual, aprovados os planos e plantas das obras por decreto do Presidente da República ou Prefeito (art. 5º), entender-se-iam desapropriados em favor da União, ou do Distrito Federal, ou



dos respectivos concessionários, todos os prédios e terrenos neles compreendidos, total ou parcialmente, que fossem necessários à sua execução. Essa regra não perdurou no sistema das desapropriações brasileiras decorrente do Decreto-lei 3.365/1941. Tampouco permaneceu a regrado art. 13 daquela consolidação, que estatuiu: “ Se a desapropriação tiver por fim a abertura de novas ruas, aos proprietários que aceitarem a indenização por acordo será facultada a aquisição dos terrenos disponíveis nas novas vias de comunicação pelo preço mínimo que fixar o Governo, independentemente de concorrência”. Normas, ambas, que possibilitaram a reurbanização do Rio de Janeiro no início do século passado. (SILVA, 2008, p. 56).

As normas retro-citadas foram produzidas na República. A primeira Constituição da República (1891) trouxe apenas a possibilidade de desapropriação por utilidade pública (art. 72,§ 17). As Cartas Magnas até a de 1969, incluíram na competência da União a faculdade de estabelecer o Plano Nacional de Viação Férrea e o de Estradas de Rodagem (art. 5º, IX). O principal encaminhamento constitucional era o de reforçar o papel histórico dos municípios no tratamento das questões urbanísticas locais. (SILVA, 2008, p. 56)

Desde a Constituição de 1934, a função social da propriedade passa a fazer parte do ordenamento jurídico brasileiro, sob fortes influências das constituições sociais (México, 1917 e Weimar, 1919). À partir da década de 60, houve a tentativa de instauração pelo governo militar de uma política pública nacional de desenvolvimento urbano, que poderia redundar na criação de marcos legais para o Direito Urbanístico, que naquela época ainda se encontrava embrionário. Porém, tal não se deu, e a iniciativas pautadas na atuação do Banco Nacional da Habitação - BNH e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo -SERFHAU, são hoje tidas como fracassadas pelos especialistas.

A Constituição Federal de 1988 mudou completamente o foco até então dado ao Direito Urbanístico. Como reflexo da ampliação da população urbana brasileira, que ultrapassou os 50% na década de 70, foi dado um tratamento especial ao ordenamento das cidades e a definição de competências, diretrizes e instrumentos para promover o ordenamento urbano no Brasil.

O Direito Urbanístico tem nestas últimas décadas dado maior ênfase a disposição físico-espacial do espaço urbano: distanciando-se das áreas rurais, passa pelo zoneamento, desenvolvimento da cidade, parcelamento imobiliário, vai até sua utilização: com ou sem edificação da terra urbana.

Importante dizer que a Constituição de 1988, classificou a propriedade como uma garantia constitucional:

A Constituição de 1988, à semelhança das anteriores, enumerou-o como uma garantia constitucional (art. 5º, XXII), o que equivale a dizer que o Estado reconhece como um consectário lógico do direito ao trabalho e à livre iniciativa, valores fundamentais da nacionalidade (art. 5º, IV) o de apropriar-se dos respectivos frutos.

Essa posição filosófica implica na aceitação da pré-existência da propriedade à própria organização política. O Estado ao organizar-se juspoliticamente, encontra-se assentada, entre tantas outras instituições sociais vigentes.

No processo de institucionalização jurídica levado a cabo pelo Estado, muitas dessas instituições sociais são incorporadas pela sua ordem positiva, enquanto que outras são repudiadas e, ainda, uma grande parte delas fica sem referência validante ou desvalidante no direito. (NETO, 1999)

As exigências conteudísticas inseridas na Constituição Federal são:

A observância das diretrizes gerais (art. 182, caput), fixadas em lei federal (art. 24, I c/c art. 21, XX), estadual (art. 24, I) ou na própria lei orgânica municipal (art. 29, caput); o plano diretor, por sua vez, submete-se a requisitos formais: “XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de pelo menos, cinco por cento do eleitorado”. (BRASIL, 1988)

O município é, em suma, o ente federado que preside a economia urbanística, definindo a utilização, a sub-utilização e a não-utilização, embora nessa atuação, deva obedecer a sistemática definida em lei federal, de caráter nacional, para que seja homogênea em todo o país (artigo 182, § 4º da Constituição Federal).

A Constituição de 1988 destaca-se inicialmente pela definição das competências em matéria de ordenamento urbano. Primeiro, define as competências da União Federal sobre a matéria: elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território (art. 21, IX); instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, XX); e legislar privativamente sobre desapropriações (matéria que, como se viu, tem significativo considerável dentro do ordenamento territorial). Importante salientar que a competência urbanística da União se vincula a função social genérica da propriedade imóvel urbana ( art. 5º, XXIII) e se perfaz:

I- pela legislação a nível de normas gerais de direito urbanístico (art. 24, I); II- pela instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, XX);

Aos Estados ficou reservada outra importante matéria de ordenamento territorial, principalmente com o avanço do processo de urbanização brasileira e as possibilidades de ocorrência do fenômeno conhecido como conurbação, a Constituição Federal dita em seu texto a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (art. 25, §3º). O Estado também é responsável pela função social genérica da propriedade imóvel urbana (art. 5º, XXIII), posto que possui competência para legislar a nível de normas específicas de direito urbanístico (art. 24, I).

Ao município, elevado pela Constituição de 1988 a categoria de ente federativo, ao lado da União e dos Estados, sacramentou-se, de forma mais estruturada, a sua função histórica: promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII), além de ser o responsável pela elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, o instrumento básico de desenvolvimento e expansão urbana (art. 182, §1º). A competência urbanística do Município se vincula a função social específica da propriedade urbana, pois suplementa no que couber, a legislação de direito urbanístico federal e estadual (art. 30, II); e, se perfaz pela elaboração do plano diretor, de modo a promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e de ocupação do solo urbano (art. 182, § 1º c/c art. 30, VIII).

A legislação urbanística municipal deverá observar cinco exigências, sob pena de se tornar inconstitucional:

- a) observância das diretrizes federais para o desenvolvimento urbano (art. 21, XX);
- b) observância das normas gerais federais de direito urbanístico (art. 24, I);
- c) observância das normas gerais estaduais de direito urbanístico, se não existir leis federais sobre normas gerais (art. 24, I c/c § 3);
- d) observância das normas específicas estaduais de direito urbanístico (art. 24, I);
- e) observância do plano diretor onde for obrigatório (art. 182, § 1º).

Nesse diapasão, temos que o Município que vier a produzir legislação sem um plano diretor ou contra seus dispositivos será nulo, por inconstitucionalidade.

Finalmente, para concluir essa visão panorâmica relativa as origens das limitações e do Direito Urbanístico como ramo autônomo do Direito, temos a sua inscrição constitucional no artigo 24, inciso I que decreta que: “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I. direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico”.

## 2.8. CONCEITOS ESSENCIAIS AO ESTUDO DA PROPRIEDADE E AO DIREITO DE PROPRIEDADE

Inicialmente cumpre-nos ressaltar quais são, tradicionalmente, os três atributos do direito de propriedade: direito absoluto, exclusivo e perpétuo. É o que se extrai do artigo 1.231 do Código Civil, donde, **“a propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário”**. Contudo, esses caracteres atualmente estão flexibilizados pelo princípio da função social, inserido na Constituição Federal no rol de Direitos e Garantias Fundamentais: **“é garantido o direito de propriedade”** (art. 5º, XXII), e, **“a propriedade atenderá a sua função social”** (art. 5º, XIII).

O atributo de ser absoluto, dá ao proprietário a faculdade de dispor da coisa, sendo oponível *erga omnes* (contra todos os homens). O que juntamente ao domínio, possibilita ao proprietário: **“usar, gozar e dispor da coisa e reaver a coisa de quem quer a injustamente a possua ou detenha”** (artigo 1.228 do Código Civil Brasileiro). A propriedade concebida como absoluta é que mais flexibilizou-se diante da função social da propriedade.

O atributo da exclusividade imputa o bem ao titular do direito, e só ele. Veja-se:

A exclusividade é um princípio que se dirige também ao domínio, pois não pode haver mais de um domínio sobre o mesmo bem. Só uma pessoa pode usar, fruir e dispor o objeto, na medida em que o domínio é uno e indivisível. Daí a inviabilidade de se estabelecer um direito real onde outro da mesma natureza já esteja presente. (FARIAS; ROSENVALD, 2011, p. 228)

Quanto ao atributo de perpetuidade o Código Civil estabelece que para conservar o domínio não é necessário realizar ato jurídico de manutenção, além do que este não se extingue mediante o uso. (SILVA, 2001).

A propriedade tem duração ilimitada, subsistindo independentemente do exercício de seu titular, sendo transmitida por direito hereditário aos sucessores. Poderá, no entanto, extinguir-se pela vontade do dono, ou por disposição expressa em lei, nas hipóteses de perecimento da coisa, desapropriação ou usucapião [...] o proprietário não perde o domínio pelo não-uso prolongado da coisa, e sim, pela posse reiterada do usucapiente. (FARIAS; ROSENVALD, 2011, p. 230)

Contudo, ensinam FARIAS e ROSENVALD (2011, p. 227-233), os atuais e vigentes atributos da propriedade constituem-se em: exclusividade, perpetuidade, elasticidade e consolidação. Sobre o atributo da elasticidade e consolidação, explicam, respectivamente:

[...] apesar do direito de propriedade perseverar com titularidade exclusiva, a elasticidade poderá resultar em cisão dos poderes dominiais em favor de outras pessoas. [...] sendo o imóvel dado em usufruto, a propriedade se mantém intocada, sem qualquer restrição na titularidade formal. Porém, o domínio se fragiliza, eis que o usufrutuário temporariamente recebe as faculdades de usar e fruir a coisa, subordinando o bem ao seu senhorio. Já o proprietário se converte em nu-proprietário, pois está despido de parte dos poderes dominiais. Percebemos então que os atributos da exclusividade e elasticidade nos indicam dois modos antagônicos de visualização das relações entre proprietário e domínio. Na exclusividade, enfatiza-se a unidade do domínio, mesmo em face do fracionamento da propriedade em uma pluralidade com proprietários. Já na elasticidade, avulta a cisão do domínio, mesmo que a propriedade se mantenha unificada na pessoa de seu titular.

O princípio da consolidação (ou da força da atração) indica que todas as contrações do domínio serão transitórias e anormais. Após certo tempo, as compressões cessam e, reunificados os direitos desmembrados, reassume o titular da propriedade o domínio em sua plenitude. (FARIAS; ROSENVALD, 2011, p. 231, 232-3)

Cumprе salientar, como preleciona Silva (1996, p. 271) que:

Limitações ao direito de propriedade consistem nos condicionamentos que atingem os caracteres tradicionais desse direito, pelo que era tido como direito *absoluto*, *exclusivo* e *perpétuo*. [...] importa ter em mente esses caracteres, porque as limitações são classificadas em função deles. [...] as espécies de limitações são: Restrições, que atacam o caráter absoluto; as Servidões (e outras formas de utilização da propriedade alheia) que limitam o caráter exclusivo; e a Desapropriação que afeta o caráter perpétuo.

A compreensão de direito subjetivo de propriedade e domínio é outra diferenciação de suma importância para o estudo:

[...] o direito subjetivo de propriedade remete a titularidade formal e a relação jurídica entre proprietário e coletividade; a seu turno, o domínio conduz ao senhorio do proprietário sobre o bem, traduzindo os poderes que ele exerce de forma imediata sobre a coisa, retirando dela a ingerência econômica. (FARIAS; ROSENVALD, 2011, p. 226)

O direito de propriedade é a relação jurídica entre o que detém a titularidade e a coletividade de pessoas, perfaz-se na representação legal do bem, através do ato de registro, tornando a propriedade pública e exigível. De forma mais direta, o aludido direito é a representação econômica e jurídica do bem imóvel, o título formal. O domínio é o

poder sobre a coisa. O vigente Código Civil de 2002 adota a teoria clássica, em seu texto só consta o termo propriedade. Diversamente, o Código de 1916 alternava os vocábulos propriedade e domínio. (FARIAS; ROSENVALD, 2011, p. 199-201)

Some-se a isso, que para um melhor vislumbre das limitações administrativas, devem ser trazidos à análise: a evolução da expressão “direito de propriedade”, o “regime jurídico da propriedade privada”, o conceito e objeto da “propriedade urbana”, a “função social da propriedade urbana” e o “regime jurídico da propriedade urbana”. Não menos relevância possui a correta compreensão de algumas expressões relacionados ao solo urbano, quais sejam, “destino e condicionamento urbanístico”, e, o “direito de construir”.

Segundo Silva (2008), houve uma evolução na maneira como se concebia o direito de propriedade até se chegar ao uso do termo “propriedade urbana”. A narrativa histórica menciona que o direito de propriedade era tradicionalmente de caráter absoluto, natural e o seu detentor poderia exercê-lo de forma perpetua. À partir da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em 1789, o direito de propriedade para que pudesse continuar ilimitado, não poderia colidir com os direitos individuais e seu exercício. Ainda nessa evolução, vieram outras sinalizações a restrição do direito absoluto de propriedade, tais como: a teoria do abuso do direito, o sistema de limitações negativas que precedeu o sistema de imposições positivas, os deveres e ônus, até que finalmente chegou-se à concepção da propriedade como função social, e, também, ao estágio da propriedade socialista. O que por sua vez, contribuiu para a superação do entendimento de que a propriedade era um direito natural, total e absoluto.

Quanto ao regime jurídico da propriedade privada, Silva (2008) continua a ensinar, que alguns juristas privatistas, e mesmo alguns publicistas, persistem em conceber a propriedade privada como sendo exclusivamente subordinada ao direito civil, que é um direito real fundamental. Olvidam as normas de direito público, e só mencionam as normas constitucionais para lembrar que a Constituição garante o direito de propriedade, que, assim, se torna em princípio, intocável.

Essa é, porém, uma perspectiva dominada pela atmosfera civilista, que não leva em conta as profundas transformações



impostas à relação de propriedade, sujeita, hoje, à estreita disciplina de direito público, que tem sua sede fundamental nas normas constitucionais. Pois, em verdade, o regime jurídico da propriedade tem seu fundamento na Constituição. Vale dizer, enfim, que as normas do direito privado sobre a propriedade privada hão que ser compreendidas de conformidade com a disciplina que a Constituição lhe impõe. (SILVA, 2008 p. 73-4)

No que se refere ao conceito e objeto da propriedade urbana, a própria Constituição Federal em seu artigo 182, § 2º, menciona expressamente a “propriedade urbana” e a insere no contexto de normas e planos urbanísticos, com vinculação da sua função social à ordenação expressa no plano diretor. O objeto da propriedade urbana, por sua vez, perfaz-se no “solo urbano”, considerado no artigo 182, § 4º, do mesmo diploma legal, sujeito às determinações das leis urbanísticas e do plano diretor.

Temos então, que devido a propriedade urbana estar atrelada ao cumprimento da função social somente quando atender as exigências do plano diretor, o parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal constitui-se numa complementação do artigo 182, § 2º, pois define como o proprietário deverá proceder, no dever de promover o adequado aproveitamento de **solo não edificado**. Observe-se que o aproveitamento do solo, só poderá ser exigido pelo Poder Público mediante lei específica para área incluída no plano diretor. Logo, como a propriedade urbana tem sua definição de função social especificada no plano diretor, conclui-se que esta é tipicamente um conceito do Direito Urbanístico, correlacionado as funções que o Poder Público tem por dever exercer.

(...) a função social da propriedade privada urbana repousa num pressuposto de primordial importância, qual seja: o de que a atividade urbanística constitui uma *função pública da Administração*, que, em consequência, ostenta o poder de determinar a ordenação urbanística das cidades, implicando, nisso, a iniciativa

privada e os direitos patrimoniais dos particulares.

É em relação à propriedade urbana que a função social, como preceito jurídico-constitucional (...) tem seu alcance mais intenso de atingir o regime de atribuição do direito e o regime de seu exercício. Pelo primeiro cumpre um objetivo de legitimação, enquanto determina uma causa justificadora da qualidade de proprietário. Pelo segundo realiza um objetivo de harmonização dos interesses sociais e dos privativos de seu titular, através da ordenação do conteúdo do direito. (SILVA, 2008 *apud* Pedro EscribanoCollado, p. 78)

Tais escritos citados por esse renomado jurista brasileiro, são suficientes a amparar a sugestão de um Cadastro Temático com as informações relativas as limitações urbanísticas, porque deduz-se que a função social da propriedade urbana só existirá atrelada a função pública da Administração, o que se dá mediante a concretização de planos urbanísticos e das normas legais promulgadas com finalidades urbanísticas. O Cadastro proposto é um instrumento que levará a efeito o cumprimento dos planos urbanísticos e a aplicação das leis urbanísticas, não só isso, contribuirá na efetivação da função social da propriedade urbana.

É de suma importância compreender as questões referentes ao **destino urbanístico, condicionamento do solo e direito de construir**, no que diz respeito a gênese e respaldo legal das limitações administrativas e/ou urbanísticas.

Viu-se anteriormente, que a *qualificação e utilização* do solo como urbano é fornecida pelos planos e normas urbanísticos, o que por sua vez, fixam o destino urbanístico que vincula o proprietário. O **destino** nada mais é que um instrumento de ordenação da propriedade, pois cria uma *utilidade legal* que se diferencia da *utilidade natural* da propriedade (essencialmente agrícola). Logo, conclui-se que o destino é o instrumento que individualiza as diversas categorias de solo urbano. Por exemplo: o lote, que é destinado a edificação, é umas das diversas modalidades predeterminadas através dos planos de parcelamento do

solo para fins urbanos. É, pois, uma criação urbanística ou ordenação urbanística, uma utilidade legal do terreno com a finalidade de edificabilidade, dado que não é natural aos terrenos. O que é natural são as riquezas naturais. Desta feita, a edificabilidade é qualificação dada a propriedade, que possibilita a faculdade de construção. (SILVA, 2008)

O destino ou destinação juntamente com a função social da propriedade condicionam e informam o ditame legal inserido no artigo 1.299 do Código Civil, denominado “direito de construir” ou “direito de edificar em solo urbano”: **“o proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos”**. (SILVA, 2008) (g.n.)

O condicionamento é expresso de forma mais contundente na última parte do artigo retro citado e torna evidente as limitações ao direito de construir. Contudo, deve ser frisado que o destino e essas limitações exaradas no Código Civil estão todas em conformidade com o princípio maior, da função social, veja-se:

(...) a função social da propriedade pode fundamentar destinos diversos para o terreno, determinando a atividade dos respectivos proprietários e o conteúdo de seu direito. Com tal fundamento, é lícito determinar, por exemplo, a inedificabilidade absoluta ou relativa de certos terrenos que, em princípio, seriam edificáveis – e isto sem desapropriação, ainda que possa ocorrer a necessidade de ressarcimento de prejuízos devidamente comprovados. O que se quer, aqui, salientar é que o direito de propriedade privada não pode superpor-se ao preceito constitucional da sua função social, ao ponto de impor a faculdade de edificar onde o interesse público aconselha a inedificabilidade. De outro lado, a determinação urbanística, traduzida em plano diretor, no sentido de densificação de alguma área urbana revela função social que se impõe à propriedade de terrenos vagos, que justifica a imposição de edificar em certo prazo – como aliás,

especificamente estatui o art. 182, § 4º, da CF.

(...) cabe ainda referir condicionamentos urbanísticos ao direito de construir, classificados como limitações urbanísticas, que consistem em condicionamentos referentes ao *uso*, de acordo com as leis de zoneamento que predeterminam categorias de uso admissíveis em cada área (zona residencial, industrial, institucional, etc); à *ocupação do terreno*, que diz respeito à implantação da casa ou edifício no lote, visando a favorecer a estética urbana a assegurar a insolação, a iluminação e a ventilação dos compartimentos da edificação e dos imóveis vizinhos, mediante a aplicação de *índices urbanísticos*, a saber: coeficiente de aproveitamento (relação entre metros quadrados do lote e área de edificação nele admissível); *taxa de ocupação* (projeção horizontal da edificação no lote), *recuos* (afastamentos da edificação das fronteiras do lote), *gabarito* (altura e volume edificável); à *circulação*, mediante fixação de alinhamento e nivelamento; e, finalmente, às características arquitetônicas (estabelecimento de modelos de assentamento urbano, com aplicação do chamado “zoneamento arquitetônico”)

Enfim, tendo em mente a função social da propriedade urbana e os demais condicionamentos vistos, podemos lembrar a lição de García de Enterría, citada por Pedro Escribano Collado, segundo o qual “a propriedade urbana se constrói com base em três princípios fundamentais: a) *urbanizar deixou de ser um conteúdo da propriedade para converter-se num função pública* (...) tarefa exclusivamente assinada aos planos, ou, a sua falta, à própria lei do solo. O *iuraedificandi* já não é mais uma faculdade livre do proprietário, é, quanto à sua

medida concreta, uma estrita determinação do plano; **b)**o plano determina exaustivamente todos os usos possíveis do solo urbano (...); **c)**a incidência do plano sobre a propriedade privada não é mais a de uma limitação que restrinja uma liberdade inicial, posto que sem plano não há aproveitamento urbano possível. O plano outorga positivamente faculdades, não limita uma posição de liberdade do proprietário. (SILVA, 2008, p. 84-5) (g.n)

Nessa inferência, reitere-se que a propriedade urbana cumpre sua função social ao submeter-se as limitações, não só isso, a sugestão de Cadastro Temático contendo limitações, contribui para o aperfeiçoamento e cumprimento da função administrativo-urbanístico que é dever do Poder Público .

## 2.9. AS INTERVENÇÕES DO ESTADO NA PROPRIEDADE: TERMOS, CLASSIFICAÇÕES E CARACTERÍSTICAS

A limitação é um dos instrumentos de que dispõe o Estado para realizar suas funções administrativas (poder de polícia, serviços públicos, ordenamento econômico, ordenamento social e fomento público). No direito urbanístico, a maior preocupação incide sobre o direito de propriedade, juntamente com os instrumentos: ocupação temporária, requisição, servidão administrativa, tombamento e desapropriação (modalidades ordinatórias), e a multa, a interdição, o confisco, parcelamento e edificação compulsórios (modalidades sancionatórias). A modalidade expropriatória sancionatória é uma variedade da desapropriação por interesse social.

As limitações devem ser abstratas e gerais, pois do contrário configurariam imposições concretas do legislador, para as quais não tem competência, por se tratar de reserva administrativa do Poder Executivo; não podem incidir sobre todo o exercício possível do direito de propriedade, pois nesse caso, seriam expropriações irregulares, sem a observância do devido processo legal. A inobservância a essas exigências leva a inconstitucionalidade.

Especificamente quanto ao aspecto conceitual das limitações, deve ser dito que há um uso equiparado das expressões “limitações” e “restrições”, contudo, Meirelles (1996, p. 42), aponta que:

Os vocábulos “restrição” e “limitação” geralmente são tomados como sinônimos na terminologia jurídica, e, na verdade, expressam conceitos assemelhados. Adotamos, entretanto, as expressões “restrições de vizinhança” e “limitações administrativas” para diferenciar claramente as duas situações jurídicas e evitar confusões no decorrer da exposição.

Contrariamente, Silva (2008, p. 400-1), eminente jurista constitucionalista ensina:

Hely Lopes Meirelles tem posição diferente da sustentada aqui, no que tange à distinção entre *restrições* e *limitações*. Ele distingue os dois conceitos com base no fundamento jurídico: se de direito civil, é restrição; se de direito público, é limitação. Chama, pois, de *limitações urbanísticas* aquilo que denominamos *restrições urbanísticas*. Ele as classificava em função do bem tutelado; nós o faremos também, como ilustração, mas daremos preferência à classificação que fundamentaremos no critério da *faculdade dominial atingida*.

Tendo em vista o bem tutelado, as restrições classificam-se em: (a) restrições de proteção ao domínio público (alinhamento e nivelamento); (b) restrições de proteção à salubridade urbana; (c) restrições de proteção à funcionalidade urbana; (d) restrições de proteção à segurança; (e) restrição de proteção estética, paisagística e monumental.

Tendo em vista a faculdade dominial atingida, classificaremos as restrições urbanísticas em: (a) restrições à faculdade

de fruição do domínio; (b) restrições à faculdade de modificação da coisa, ou restrições à modificabilidade da propriedade ou da coisa objeto do domínio; (c) restrições à faculdade de alienação da coisa, ou restrições à alienabilidade a propriedade ou da coisa objeto do domínio.

Medauer (1998, p. 359), entende que “limitação” é um termo geral que abrange as restrições:

As limitações administrativas abrangem as restrições que afetam o caráter absoluto do direito de propriedade (...). As restrições administrativas consistem em limitações incidentes sobre as faculdades de uso, ocupação e modificação da propriedade, para atendimento do interesse público. Podem implicar uma imposição de fazer, de abster de algo ou de deixar fazer.

Filho (2009, p. 754), por sua vez, não faz qualquer menção ao termo “restrição administrativa” ou “restrição urbanística” em sua obra. Este, diferentemente, classifica as limitações, servidões, requisições e ocupações temporárias em “intervenção do Estado na propriedade” e conceitua as limitações administrativas da seguinte maneira:

Limitações administrativas são determinações de caráter geral, através das quais o Poder Público impõe a proprietários indeterminados obrigações positivas, negativas ou permissivas, para o fim de condicionar as propriedades ao atendimento da função social.

O entendimento a ser adotado para o vocábulo “limitação” na presente pesquisa será o mesmo do eminente jurista e escritor José dos Santos Carvalho Filho, onde tal termo é espécie das várias modalidades de “intervenção do Estado na propriedade”. Em relação ao termo “restrição” coadunamos com o entendimento de Hely Lopes Meireles, quanto a ser “restrição”, somente o que for relacionados aos direitos de vizinhança.

As limitações administrativas são preceitos de ordem pública. Derivam, comumente, do poder de polícia inerente e indissociável da Administração e se exteriorizam em imposições unilaterais e imperativas, sob a tríplice modalidade positiva (fazer), negativa (não fazer) ou permissiva (deixar fazer). No primeiro caso, o particular fica obrigado a realizar o que a Administração lhe impõe; no segundo, deve abster-se do que lhe é vedado; no terceiro, deve permitir algo em sua propriedade. (MEIRELLES, 1996, p. 77)

Mediante estudo sistemático, verifica-se que as expressões “limitações administrativas” e “limitações urbanas ao direito de propriedade”, ou ainda, “limitações à propriedade” incidem sobre o mesmo objeto, qual seja, a propriedade privada. A primeira é expressão do Direito Administrativo, e, as duas últimas expressões são pertencentes ao Direito Urbanístico. Contudo, deixe-se claro, que tanto o Direito Administrativo quanto o Direito Urbanístico fazem parte de uma facção maior do Direito, as normas de caráter público.

Limitação administrativa é toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou atividades particulares às exigências do bem estar-estar social. (MEIRELLES, 1996, p. 79)

Limitações administrativas são determinações de caráter geral, através das quais o Poder Público, impõe a proprietários indeterminados obrigações positivas, negativas ou permissivas, para o fim de condicionar as propriedades ao atendimento da função social.

É exemplo de obrigação positiva aos proprietários a que impõe a limpeza de terrenos ou a que impõe o parcelamento ou a edificação compulsória. Podem ser impostas também obrigações negativas: é



o caso da proibição de construir além de determinado número de pavimentos, limitação conhecida como gabarito de prédios. Limita-se ainda a propriedade por meio de obrigações permissivas, ou seja, aquelas em que o proprietário tem que tolerar a ação administrativa. Exemplos: permissão de vistorias em elevadores de edifício e ingresso de agentes para fins de vigilância sanitária.

No caso das limitações administrativas, o Poder Público não pretende levar a cabo qualquer obra ou serviço público. Pretende, ao contrário, condicionar as propriedades à verdadeira função social que delas é exigida, ainda que em detrimento dos interesses individuais dos proprietários. Decorrem elas *do iusimperii* do Estado, que como bem observa HELY LOPES MEIRELLES, tem o domínio eminente e potencial sobre todos os bens de seu território, de forma que, mesmo sem extinguir o direito particular, tem o poder de adequá-lo coercitivamente aos interesses da coletividade. (FILHO, 2009 *apud* Maria Sylvia Zanella Di Pietro, p. 539)

De forma mais contundente, ao tratar-se da expressão “limitações urbanísticas”, temos que:

As limitações urbanísticas, por sua natureza de ordem pública, destinam-se, pois, a regular o uso do solo, as construções e o desenvolvimento urbano, objetivando o melhoramento das condições de vida coletiva, sob o aspecto físico-social. Para isso, o Urbanismo prescreve e impõe normas de salubridade, conforto, segurança, funcionalidade e estética para a cidade e suas adjacências, ordenando desde o traçado urbano, as obras públicas, até as edificações particulares que vão compor o agregado

humano. Tais limitações atingem precipuamente a habitação, e é natural que isso ocorra, porque a casa é a semente da povoação. Quem constrói a casa está construindo a cidade. Mas a cidade não é do proprietário da casa; é de todos. E sendo de todos, há de predominar, na sua ordenação, o interesse da coletividade sobre o particular. Os superiores interesses da comunidade justificam as limitações urbanas de toda ordem, notadamente as imposições sobre a área edificável, altura e estilo dos edifícios, volume e estrutura das construções; em nome do interesse público, a Administração exige alinhamento, nivelamento, afastamento, áreas livres e espaços verdes; impõe determinados tipos de material de construção; fixa mínimos de insolação, iluminação, aeração e cubagem; estabelece zoneamento; prescreve sobre loteamento, arruamento, habitações coletivas e formação de novas povoações; regula o sistema viário e os serviços públicos e de utilidade pública; ordena, enfim, a cidade e todas as atividades das quais depende o bem-estar da comunidade. (MEIRELLES, 1996, p. 96-7)

Mediante o estudo sistemático das limitações, deduz-se que as limitações urbanísticas classificam-se como espécie das limitações administrativas:

As limitações administrativas como gênero já estudado precedentemente, abrangem diversificadas espécies, dentre as quais destacaremos por sua importância e constância no condicionamento ao direito de construir, as seguintes: A) limitações urbanísticas; B) limitações de higiene; C) limitações militares. (MEIRELES, 1996, p. 93).

Some-se a isso, ser importante pontuar que as limitações à propriedade interferem nos caracteres da propriedade. Veja-se:

As limitações à propriedade interferem com os aspectos e caracteres do direito de propriedade (...) Compreende três faculdades básicas: (a) faculdade de uso; (b) faculdade de gozo; (c) faculdade de disposição (CC, art. 1.228). Pela primeira se reconhece ao proprietário a possibilidade de usar o bem para a satisfação das suas próprias necessidades; pela segunda ele pode auferir os frutos que a coisa produzir; pela terceira cabe-lhe o poder de dispor do bem, consistente em realizar atos de domínio de diversas índoles: venda, doação etc. (SILVA, 2008, p. 398).

Segundo Meirelles (1996), as limitações urbanísticas, por serem de ordem pública são imprescritíveis, irrenunciáveis e intransacionáveis, mas não podem produzir aniquilamento da propriedade. Por serem imposições de ordem pública, são revestidas de obrigatoriedade não só para os particulares como para a Administração.

À partir de que momento as limitações podem ser exigidas ou à partir de que momento estas se formalizam também é um ponto premente. Qual o ato normativo adequado pelo qual poderá ser editado ou promulgado o ato do Estado para levar a limitação ao conhecimento dos administrados? Ensina Meirelles (1996, p. 80), que a edição destas far-se-á por lei ou regulamento, a ser expedida por qualquer das entidades estatais, mediante a competência constitucional que lhes é inerente. Existem as “reservas de lei”, assuntos autorizados a serem tratados somente por lei, e, as limitações que poderão ser tratadas por regulamento (decreto), quando tratar-se de especificação de matéria pré-existente; existe ainda a matéria que deverá ser tratada somente por regulamento autônomo (que é lei material e ato administrativo formal com caráter de continuidade e permanência). Nos casos de perigo eminente, poderão ser expedidos provimentos de urgência (caráter transitório).

No que diz respeito a indenização (se devida ou não), os juristas são unânimes em afirmar que no caso das limitações administrativas ou urbanísticas, estas não são devidas. Meirelles (1996, p. 77) ratifica esse entendimento doutrinário quando faz sua classificação das intervenções

do Estado na propriedade privada da seguinte forma: I – limitação administrativa; II – servidão administrativa; III – desapropriação.

Todas elas são formas de expressão do domínio eminente que a Nação exerce sobre as pessoas e coisas existentes em seu território. Na limitação administrativa nada paga ao proprietário; na servidão administrativa ou pública indeniza apenas danos efetivamente causados ao particular; na desapropriação indeniza totalmente a perda da propriedade e os prejuízos dela decorrentes.

O fundamento legal precípua para a matéria de limitações urbanísticas encontra-se na Constituição Federal, artigos 5º, XXII, XXIII e 170, II e III, onde é dito que “a propriedade atenderá a sua função social” e que tal princípio é “princípio de ordem econômica”. O princípio social da propriedade é um princípio norteador de todas as atividades relacionadas ao exercício da propriedade em usar, gozar e dispor. Encontra-se inserido no Título II da Constituição Federal no rol dos “Direitos e Garantias Fundamentais”, e de forma mais peculiar no Capítulo I que trata “Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos”. O artigo 147 da Carta Magna, também faz referência às limitações urbanísticas. Finalmente, temos o Estatuto das Cidades que coaduna-se com a Constituição Federal, através do artigo 39, onde é ditado que a função social será explicitada pelo Plano Diretor:

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei (BRASIL, 2001)

Ainda conforme ensina Filho (2009, p. 755):

Muitas limitações administrativas têm sua origem em leis e atos de natureza urbanística. A própria Constituição destina capítulo específico à política urbana (arts.

182 e 183) e contempla institutos apropriados à sua execução. A Lei nº 10.257 de 10/7/2001 – o Estatuto da Cidade – institui diversos instrumentos que se configuram como limitações administrativas. É o caso, por exemplo, do **parcelamento e da edificação compulsórios**, impostos a proprietários de terrenos urbanos não edificadas, subutilizados ou não utilizados, em situação de contrariedade ao plano diretor da cidade, hipótese que estampa a obrigação de fazer (*facere*) (art. 5º).

Outra limitação administrativa de natureza urbanística, também contemplada no referido diploma legal, é o **direito de preempção municipal**, pelo qual se assegura ao Município preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, quando houver necessidade de implementação de medidas urbanísticas, como regularização fundiária, os programas habitacionais, a expansão urbana, a proteção ambiental etc (art. 25). Registre-se que o exercício desse direito depende de lei municipal, calcada no plano diretor, que delimite as áreas em que poderá incidir o direito. Ademais, o prazo de vigência do direito não pode ser superior a cinco anos, embora possa ser renovado a partir de um ano após o prazo inicial de vigência (art. 25, § 1º, do Estatuto da Cidade).

Merece, destaque, ainda, a limitação referente ao estudo de impacto de vizinhança (EIV), previsto no art. 36 do mesmo Estatuto. Este diploma confere à lei municipal a possibilidade de definir os empreendimentos e atividades privadas ou públicos em área urbana que dependerão da elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança para o fim de serem obtidas licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de

competência do governo municipal. Tal imposição visa a analisar os efeitos positivos e negativos de determinados empreendimentos sobre a qualidade de vida da população local, bem como a analisar aspectos de política urbana, como o uso e ocupação do solo, o adensamento populacional, a demanda de equipamentos urbanos, o fluxo de tráfego, o serviço de transporte e outros do gênero. Cuida-se aqui de limitação que impõe obrigação de suportar (*pati*) a determinados proprietários, para o fim de ser preservada a ordem urbanística da cidade.

Deve ser salientado a existência de pressupostos a serem preenchidos pelo Estado, e que somente após o seu cumprimento, poderá haver imposição das limitações urbanísticas. Veja-se:

[...] assim como sofre limitação o direito de propriedade, também não é ilimitado o poder do Estado de impor limitações urbanísticas à propriedade. Estas tal como entende Diogo de Figueiredo Moreira Neto, devem atender certos pressupostos como a competência do ente estatal para impor a limitação, o interesse público específico que caracteriza uma função social da propriedade bem como a definição dos institutos instrumentais para efetivar a intervenção estatal. (MALUF, 2010, p. 110)

Ante o estudo das “limitações urbanísticas”, não poderíamos deixar de trazer a análise outras modalidades de intervenção do Estado na propriedade: a) a servidão administrativa; b) a requisição; e, a c) ocupação temporária. É de suma importância traçar a diferenciação destas em relação as limitações. Para tanto, primeiramente, elencamos sucintamente as características (já vistas anteriormente de forma esparsa) das limitações administrativas:

1) São atos legislativos ou administrativos de caráter geral (todas as demais formas interventivas são atos singulares, com indivíduos determinados);

2) tem caráter de definitividade (igual ao das servidões, mas diverso da natureza da requisição e da ocupação temporária); o motivo é sempre a execução de obras e serviços públicos específicos);

3) o motivo das limitações administrativas é constituído pelos interesses públicos abstratos (nas demais formas interventivas, o motivo é sempre a execução de obras e serviços públicos específicos);

4) ausência de indenizabilidade (nas outras formas, pode ocorrer indenização quando há prejuízo para o proprietário). Não incide, por conseguinte, a responsabilidade civil do Estado geradora de dever indenizatório, a não ser que, a pretexto de impor limitações gerais, o Estado cause prejuízo a determinados proprietários em virtude de conduta administrativa. Aí sim, haverá vício na conduta e ao Estado será imputada a devida responsabilidade, na forma do que dispõe o art. 37, § 6º, da Constituição Federal. (FILHO, 2009, p. 757-8)

Tais restrições apresentam as seguintes características: generalidade, pois aplicam-se a todos os proprietários ou bens inseridos em determinada situação; unilateralidade, pois decorrem de lei, independentemente da anuência do proprietário; imperatividade, pois devem ser cumpridas obrigatoriamente; não confiscatoriedade (cf. José Afonso da Silva, *Direito Urbanístico Brasileiro*, 2. Ed. 1995, p. 360), isto é, não acarretam, em princípio, perda da propriedade ou dano patrimonial grave; se tal ocorrer, cabe indenização ao proprietário. (MEDAUAR, 1998, p. 360).

Quanto ao instituto da **servidão administrativa**, segundo Filho (2009), este é o direito real público que autoriza o ente estatal a usar a propriedade imóvel do administrado para a execução de obras e serviços de interesse coletivo. A base legal para a servidão administrativa está no

artigo 40 do Decreto-lei 3.365/41 (Lei Geral de Desapropriação), pois deve ser tal como na desapropriação, editada declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social. Importante notar que os mesmos entes que podem expropriar, detém a competência para instituir as servidões, nos termos da Lei nº 8.987/95 (Concessão de Serviço Público), artigos 29, VII e 31, VI.

(...) podem ser alinhadas as seguintes características para o instituto:

- a) A natureza jurídica é de direito real;
- b) incide sobre bem imóvel;
- c) tem caráter de definitividade;
- d) indenizabilidade é prévia e condicionada (neste caso só se houver prejuízo);
- e) inexistência de auto-executoriedade: só se constitui através de acordo ou de decisão judicial. (FILHO, 2009, p. 747)

Segundo Filho (2009) e Medauar (1998), a **requisição** é a modalidade de intervenção estatal em que se utiliza bens móveis, imóveis e serviços particulares do administrado em razão de uma situação transitória de iminente perigo público, ou seja, uma situação transitória de urgência e de risco imediato à integridade e segurança dos cidadãos e seus bens, o que assegurará ao proprietário indenização posterior (Constituição Federal, artigo 5º XXV): “No caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurado ao proprietário indenização ulterior, se houver dano”. É competência da União, através do artigo 22, III legislar sobre as requisições civis e militares “em caso de iminente perigo e em tempo de guerra”.

A **ocupação temporária**, conforme preleciona Filho (2009) e Medauar (1998), é uma forma de intervenção em que o Poder Público utiliza em regime transitório imóveis dos administrados, como meio de apoio à execução de obras e serviços públicos. O supedâneo legal encontra-se no artigo 36 do Decreto-lei 3.365/41 (Lei de



Desapropriações) que prevê indenização e determina que a Administração preste caução, se exigida pelo proprietário afetado. A indenização pode ou não existir. Se ocorrer desapropriação haverá dever indenizatório, se não houver desapropriação não haverá exigência da indenização, a menos que da ocupação resultem prejuízos para o proprietário. Constituem-se exemplos típicos: ocupação de terrenos para alocação de máquinas de asfalto, equipamentos de serviço e barracas de operários, etc.

A seguir, estão selecionados alguns exemplos de aplicabilidade das limitações administrativas, já com diferenciação de outras modalidades de intervenção do Estado na propriedade. As limitações, como já se explicitou não geram indenização, em contrapartida a outras espécie de intervenção, como a servidão, que indeniza apenas danos efetivamente causados ao particular, e a desapropriação, que indeniza totalmente a perda da propriedade e os prejuízos dela decorrentes:

Costuma-se confundir dois institutos que tem diferentes efeitos quanto à indenizabilidade: o alinhamento e o recuo obrigatório de construção. O alinhamento é a linha limítrofe entre a propriedade privada e o domínio urbano, sobretudo no que diz respeito, usualmente, aos bens de uso comum do povo, como ruas, estradas e avenidas. Se o poder público altera o alinhamento, reduzindo a área, da propriedade privada, tem o dever de indenizar os proprietários prejudicados pelo novo traçado. O recuo de construção, porém, é limitação administrativa genérica, pela qual o Poder Público não concede licença para novas edificações em certo trecho da propriedade. Aqui a propriedade continua sob o domínio normal do proprietário, de modo que nenhuma indenização lhe será devida pela imposição urbanística. Em suma o alinhamento rende ensejo à perda da propriedade e, conseqüentemente, à indenização, ao passo que o recuo impõe exclusivamente uma limitação de uso, não

sendo devida qualquer indenização.  
FILHO, (2009, p. 756)

Segundo Neto (1990, p. 110) há algumas conclusões que se extraem da Constituição Federal quanto ao direito urbanístico e as limitações administrativas urbanísticas (sistema de direito urbanístico instituído pela Constituição):

- I) A competência legislativa da União e dos Estados, em direito urbanístico, está no poder genérico de definir a função social da propriedade (art. 5º, XXIII);
- II) a competência legislativa dos municípios, em direito urbanístico, está no poder específico de definir a função social da propriedade urbana em termos econômicos (art. 182, §§ 1º e 2º);
- III) a União pode legislar sobre normas gerais de direito urbanístico, o que exclui a instituição das limitações urbanísticas (art. 24, § 1º);
- IV) a União pode legislar sobre outras limitações, no campo de sua competência legislativa privativa, que, não obstante, poderão incidir sobre a propriedade urbana, mas vinculadas a finalidades distintas das urbanísticas (art. 22, IV, V, X, XI, XII e XXVI);
- V- o Estado pode legislar sobre direito urbanístico e instituir limitações urbanísticas, mas deverá fazê-lo em caráter geral, aplicável a totalidade das suas cidades, do contrário estará invadindo a competência municipal para ordená-las através de seu plano diretor peculiar (art. 182, §§ 1º e 2º);
- VI- a obrigatoriedade do plano diretor para as cidades de mais de 20.000 habitantes tem sua sanção na nulidade e inconstitucionalidade de todas as normas urbanísticas municipais que vierem a ser baixadas sem ter nele sua fundamentação, seja por falta do plano diretor, seja por sua violação (art. 182, § 2º);

- VII- a aplicação das normas federais e estaduais de direito urbanístico não depende da existência do plano diretor, por terem distinto fundamento constitucional (art. 24, I);
- VIII- as diretrizes gerais exigidas para balizar a política de desenvolvimento urbano e, assim, condicionar o plano diretor podem ser tanto as federais (art. 21, XX), como as estaduais (art. 24, I), como, ainda, as próprias diretrizes urbanísticas da lei orgânica municipal (art. 29);
- IX- em razão do sentido econômico do plano diretor, a cooperação das associações representativas dos Municípios é requisito constitucional de sua validade (art. 182, § 1º, c/c art. 39, X). Não é necessário que a cooperação tenha ocorrido, mas, sim, que tenha sido aberta a possibilidade jurídica para que ela pudesse ter ocorrido;
- X- o plano diretor poderá ser alterado pela iniciativa popular de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado municipal, sendo inconstitucional qualquer dispositivo que inviabilize ou dificulte essa faculdade política dos municípios (art. 29, XI).

## 2.10. A RELEVÂNCIA E A NECESSIDADE DE INSERIR AS LIMITAÇÕES NO CADASTRO

As limitações urbanísticas e outras espécies de restrições da propriedade, como as ambientais, são um tema relevante e atual em países europeus e em outros países que já estão com as questões urbanísticas e ambientais mais urgentes ou evoluídas. Essa temática além de despontar nos diversos encontros realizados pela Federação Internacional dos Geômetras - FIG, tem sido expressas através de discussões da Comissão 7, resultando em artigos publicados desde o ano de 1998 com projeções para o Cadastro 2014. Daí exsurge a contribuição e relevância da presente pesquisa para a ciência ou para o estágio atual de desenvolvimento do assunto escolhido.

As leis no mundo inteiro mudaram notavelmente nas últimas décadas. As sociedades têm introduzido novas leis de

direito público, no interesse de uma utilização cuidadosa das terras e outros recursos. Novas leis sobre planejamento físico, proteção do ambiente e a exploração de recursos naturais limitados surgiram. Todos estes regulamentos, por um lado esbarram na regra absoluta da propriedade da terra, por outro lado, criam uma situação jurídica pouco clara da terra.

Isso pode a médio prazo ameaçar o mercado de terras e impedir um desenvolvimento sustentável, pois a incerteza jurídica pode mudar o papel da terra e ocasionar um revés na comercialização desta, posto que, este é um dos mais importantes instrumentos para proporcionar economias com empréstimos garantidos por hipotecas. Na Suíça, mais de 60% dos empréstimos em um valor de cerca de 540,000 milhões de francos suíços são garantidos por terra. Esta situação é semelhante em outros países e também na União Européia. (KAUFMANN, 1998)

Em relação as perspectivas para o Cadastro 2014, na Comissão 7 da FIG (Kaufmann, 1998, tradução nossa) explica que as suas investigações mostraram que os serviços de sistemas cadastrais devem ser mais eficientes e abrangentes diante das promissoras possibilidades das tecnologias de informação e sensor. Os modernos sistemas cadastrais devem ser projetados para (I) **ser capaz de fornecer informações confiáveis e completos sobre a situação legal da terra, levando em consideração todos os impactos legais sobre a terra;** (II) adaptar-se às novas necessidades das sociedades mediante organização flexível e estruturas bem definidas de informação e modelos de dados; (III) trabalho direto e eficiente, fazendo uso apropriado da tecnologia; (IV) alcançar as melhores práticas e flexibilidade, através do agrupamento dos pontos fortes dos intervenientes públicos e privados; (V) ser executado a um custo mínimo para os cidadãos e comunidades.

Há a necessidade premente de um Cadastro que contenha as limitações urbanísticas, veja-se por que:

A população mundial em rápido crescimento leva à utilização crescente de recursos naturais e impactos sobre o meio ambiente. O controle absoluto que o proprietário da parcela do terreno costumava ter, é cada vez mais restrito por regulamentações públicas promulgadas no interesse da sociedade. A localização e a aplicação destas normas nem sempre cumpriram com o cuidado necessário. A documentação é muitas vezes insuficiente e não aberta ao público. Isto implica o perigo de arbitrariedade.

Cadastrros modernos, tal como descrito na publicação “Cadastro 2014: A Visão para um futuro sistema Cadastral” serão as ferramentas de futuro para lidar com os aspectos de terra de uma forma apropriada. Eles criam um modelo da situação jurídica da terra inteira. Futuros sistemas cadastrais serão inventários públicos de dados relativos a todos os objetos legais da terra em um país e eles fornecerão a segurança jurídica para o tratamento de regulamentos baseados em direito público. (KAUFMANN, 1998, tradução nossa)

A urbanização no Brasil deu-se de forma diferenciada, e, via de regra, distinta foi a vigência e aplicabilidade das leis urbanísticas nas cidades brasileiras. Os países desenvolvidos passaram pela Revolução Industrial e tiveram o seu processo urbanizatório ao longo de um ou dois séculos. No caso brasileiro, o processo estendeu-se em cerca de cinquenta anos, ocorrendo concomitantemente à industrialização e não como consequência desta etapa, como nos países desenvolvidos. (JUNQUEIRA; LOCH, 2008)

Enquanto, em 1940, apenas 18,8% dos habitantes se concentravam em cidades, em 2000 essa percentagem passou para 82%; 30% dessa população urbana se concentra em apenas nove cidades. Esses dados mostram uma mudança estatística que veio acompanhada de novas relações

sociais, econômicas, políticas e culturais. A ampliação do espaço construído tem gerado também sérios problemas para o meio ambiente, o que reforça ainda mais a visão de “crisis urbana” do País. (MORORÓ, 2002 *apud* ERBA; LOCH, 2007, p. 103)

Especificamente em relação a situação do Cadastro no Brasil, temos as seguintes avaliações extraídas das publicações que versam sobre Cadastro:

Philips, (1996a), quando analisa o Cadastro Técnico no Brasil salienta que: “Até o presente momento, não existe um órgão público e oficial com responsabilidade legal sobre os produtos gerados nas atividades cadastrais. Não existe um cadastro público, unificado, padronizado, multifuncional e moderno, com o registro de todos os dados técnicos, legais e gráficos, além de não existir normas técnicas e leis rígidas especialmente para o Cadastro Técnico. Mesmo assim, as empresas situadas no Brasil, públicas e privadas, têm a necessidade de instalar um sistema gráfico que permita relacionar seus registros em banco de dados com posições geográficas espacializadas. (PHILIPS, 1996 *apud* FERNANDES, 2010)

Analizando a conjuntura brasileira, e apesar de numerosas iniciativas já implementadas em diferentes municípios, orientadas para a multifinalidade, percebe-se que ainda levará tempo para se obter um cadastro técnico multifinalitário urbano de sustentação da administração pública. Espera-se que, em breve, seja possível ter uma lei cadastral urbana mais clara e precisa, como a Lei 10.267-2001, o qual não significa que a estrutura administrativa centralizada que o Brasil adotou para o

cadastro rural tenha que ser seguida pelos cadastros urbanos, e sim que a filosofia técnica e de intercâmbio de dados entre instituições podem ser aproveitadas. (ERBA; LOCH, 2007, p. 105)

Embora a situação cadastral no Brasil quando comparada a outros países, não esteja evoluída, a finalidade primordial do Cadastro, robustece o entendimento de que este é uma instrumento indispensável para a obra pública, logo, as suas características justificam a elaboração e implantação de um Cadastro contendo as limitações de zoneamento. Além de que, esse é o entendimento da literatura cadastral:

Em concordância com esta última afirmação, encontra-se a Declaração sobre o Cadastro redigida pela FIG (acrônimo francês de Federação Internacional de Agrimensores) em 1995, a qual afirmava que o Cadastro é um sistema de informação territorial normalmente baseado em parcelas [...], que registra interesses sobre a terra, como direitos, **restrições** e responsabilidades. Ainda acrescenta que o cadastro pode ser estabelecido para arrecadação, fins legais e/ou de apoio ao planejamento, buscando sempre o desenvolvimento social e econômico, destacando, porém, que não existe a necessidade de pensar em um Cadastro uniforme para todos os países ou jurisdições. (ERBA; LOCH, 2007, p. 25) (grifo nosso)

Independente da forma ou característica, um cadastro tem suporte originário de duas fontes: O Estado, para propósitos de planejamento e administração; e o Indivíduo, que procura uma definição clara e efetiva de seus direitos sobre a propriedade imobiliária. (BLACHUT, 1974 *apud* GEISSLER; LOCH ;PEREIRA, 2008)

Si las limitaciones a la propiedad se aplican em todo el território del país, em virtude de exigências sociales, económicas, sanitárias y técnicas, com maior motivo deben intensificarse em las ciudades, donde los problemas se presentan cada vez más apremiantes dada la estrecha convivencia de una numerosa población. (GRECA, 1956 *apud* MEIRELLES, 1996, p. 40)

[...] a relação jurídica do Estado com seu território é similar à relação que existe entre o proprietário e sua parcela, portanto cabe a pergunta: esta relação jurídica é um direito real de propriedade? DIEZ (1982) esclarece a questão, afirmando que o Estado tem direito sobre o seu território, mas que não pode ser confundido com o direito de propriedade e que em mérito deste (que é inquestionavelmente real) pode, para satisfazer seus fins essenciais de promover o bem comum, realizar a expropriação dos bens, devastar terrenos altos para defesa nacional, e ceder parte do território em caso de derrota em contendas bélicas. [...] conclui-se que a relação do Estado com seu Território não é um direito real de propriedade e sim um vínculo de poder, e este é um direito que o Estado tem e exerce sob todos e cada um dos habitantes através do poder político. (DIEZ, 1982 *apud* ERBA, 1995)

No Brasil à partir da década de 90 há ocorrência de profundas transformações qualitativas originadoras das novas facetas de assentamento, quais sejam: “conurbação” e “região metropolitana” do que decorrem problemas jurídicos-urbanísticos específicos que merecem, via de regra, também um olhar e um tratamento específico. Com o surgimento de maiores e mais complexos problemas ligados a terra urbana e a propriedade, incidem mais limitações. Como o proprietário poderá ter um maior vislumbre de tudo que cerceia sua propriedade? É ao que se propõe o Cadastro com informações de limitações urbanísticas de zoneamento, porque, via de regra, as



limitações só podem ocorrer mediante edição de lei, planos ou espécimes regulamentares exaradas pela Administração. Sob essa inferência, ante o crescimento de leis limitadoras sobre a propriedade, seria viável que estas estivessem sistematizadas em um Cadastro, para um melhor conhecimento do território pela própria Administração, e, para o acesso dos administrados na defesa dos seus direitos, frente a exigência dos deveres, ações e omissões da Administração.

Nos países que possuem regime da propriedade privada, os imóveis são submetidos ao poder do Estado para manter a ordem pública. Ao falar de ordem pública, a primeira coisa que vem à mente é a figura da polícia, mas, no contexto territorial quem mantém a ordem não é a polícia civil ou militar (que cuida da ordem social), mas o Cadastro, que trata justamente da ordem territorial. O poder de Polícia Territorial é exercido pelo cadastro em dois sentidos: positivo, quando protege o direito de propriedade mediante a publicidade imobiliária, e negativo, quando tende a limitar o direito de propriedade, restringindo o poder de disposição do seu titular para que o exercício desse direito seja compatível com o interesse público. (BIANCO 1979 *apud* ERBA, 2005, p. 16)

Nas leis inspiradas no Direito Romano, o Direito de Propriedade possui três caracteres: absoluto, que dá garantia ao proprietário de dispor da coisa imóvel; exclusivo, que lhe permite usar e gozar da coisa imóvel, e perpétuo, pois, para conservar o domínio, não é necessário realizar nenhum ato jurídico. Porém, para que a propriedade cumpra sua função social, cada um desses caracteres apresenta limitações (previstas na legislação de fundo) e adotam diferentes denominações. As restrições atacam o caráter absoluto, as servidões limitam o caráter exclusivo, e as

desapropriações, o caráter perpétuo. (ERBA *et al*, 2005, p. 17)

A maioria dos cadastros implementados até hoje ainda não mostra claramente a incidência das citadas limitações impostas pelas normas de planejamento. Este fato tornou necessário o estudo de um novo sistema cadastral e, em 1994, a Comissão 7 da Federação Internacional de Agrimensores – FIG decidiu desenvolver uma nova visão futura de um cadastro moderno a ser instrumentado nos 20 anos seguintes. Naquele ano, começou-se um trabalho de pesquisa e o resultado foi o denominado Cadastro 2014. Este sistema torna mais amplo ainda o registro de dados cadastro e o transforma em um inventário público metodicamente ordenado de todos os objetos territoriais legais de determinado país ou distrito, tomando como base a mensuração dos seus limites. Tais objetos legais identificam-se sistematicamente por meio de alguma designação, e a delimitação da propriedade e o identificador, junto à informação descritiva, podem mostrar para cada objeto territorial sua natureza, o tamanho, o valor e os direitos e, ou, restrições legais associadas a ele. (ERBA *et al*, 2005, p. 17-8)

Os princípios do Cadastro 2014 baseiam-se em seis declarações que, de forma resumida, afirmam que, no futuro, o cadastro mostrará a situação legal completa do território (incluindo o direito público e as restrições) [...] (ERBA *et al*, 2005, p. 18)

## 2.11. AS LIMITAÇÕES URBANAS DE ZONEAMENTO NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

Dispõe o Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico de Cuiabá, Lei Complementar nº 150 de 29 de janeiro de 2007, em seus artigos 31 a 39 sobre o zoneamento municipal. O Apêndice III contém uma tabela criada para mostrar a especificação das zonas no município de Cuiabá, o tipo de uso da propriedade em cada zona, a finalidade intrínseca a cada zona, as atividades permitidas e as atividades não permitidas.

Ditam os artigos 31 e 32 da lei de Plano Diretor, respectivamente:

**Art. 31.** O zoneamento é o estabelecimento de áreas diferenciadas de adensamento, uso e ocupação do solo, visando dar a cada região melhor utilização em função das diretrizes de crescimento, da mobilidade urbana, das características ambientais e locais, objetivando o desenvolvimento sustentável e o bem-estar social da comunidade, mediante a observação das condições físicas, ambientais e paisagísticas, de infraestrutura disponível e usos compatíveis com a vizinhança local.

**Art. 32.** O zoneamento de Cuiabá tem como critérios os tipos de uso do solo, as categorias de Zonas, a ocupação do solo urbano e infraestrutura existente e a implantar, as situações já constituídas que representem categorias consolidadas, desde que compatíveis com os elementos estruturadores e integrantes pertinentes à vizinhança e ao meio ambiente.

**Parágrafo único.** Por elementos estruturadores e integradores entende-se a identidade da ocupação, caracterizada pela atividade a que se destinou na ocasião da regularização ou na ocupação.

A lei de Plano Diretor também traz os diversos tipos de Usos do Solo Urbano, conforme o artigo 33, estes, classificam-se em quatro categorias: inócuo, compatível, impactante, alto impacto, sendo que esta

última categoria subdivide-se em alto impacto segregável e alto impacto não segregável.

O artigo 34 da lei de Plano Diretor, institui que a Macrozona Urbana de Cuiabá é dividida em três categorias de zonas: **Zona Urbana de Uso Múltiplo (ZUM), Zona de Expansão Urbana (ZEX) e Zonas Urbanas Especiais**. Inserem-se dentro desta última categoria a Zona Residencial Unifamiliar (ZRU), Zonas Centrais (ZC), Zonas de Interesse Ambiental 1, 2 e 3 (ZIA's), Zona de Interesse Histórico (ZIH), Zona de Especial Interesse Social (ZEIS), Zona de Alto Impacto (ZAI), Corredores de Tráfego (CTR), Zona de Influência de Torres de Comunicação (ZTC). Cumpre salientar, que as Zonas de Interesse Social (ZIS) já existentes no Município, a partir desta Lei, passarão a ser denominadas de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

No artigo 36 da aludida lei de Plano Diretor embora seja permitido a promoção da regularização fundiária nas Zonas de Especial Interesse Social 1, **há restrições quanto aos locais permitidos para se fazer essa regularização**. Não são passíveis de urbanização e regularização fundiária os assentamentos em áreas de uso público que estejam localizados sobre rede principal de água e esgoto ou redes de alta tensão, localizados em áreas que apresentem risco a segurança de seus ocupantes, localizados em áreas destinadas à realização de obras de interesse coletivo (áreas verdes e praças), localizados em área de preservação permanente e outras áreas de interesse ambiental, existentes a menos de 12 (doze) meses, contados à partir da publicação da lei de Plano Diretor.

A regularização fundiária nas Zonas de Especial Interesse Social poderá ocorrer das seguintes formas, conforme o artigo 35 da lei de Plano Diretor: (I) mediante Concessão Especial de Uso quando o assentamento for em área pública municipal, porém, através de lei específica; (II) assegurar prestação de serviço de assistência jurídica gratuita para a promoção de ação de usucapião urbano à população de baixa renda, e, (III) promoção de ações discriminatórias cabíveis nos casos pertinentes.

Ainda em conformidade com o artigo 37 da lei de Plano Diretor o Poder Executivo Municipal deverá encaminhar anualmente à Câmara Municipal, anexo a proposta orçamentária, plano de intervenção nas Zonas de Interesse Social, com indicação dos recursos correspondentes.

Conforme explica ANTUNES (2008, p.182), o zoneamento estabelece critérios legais e regulamentares nos espaços geográficos, ou seja, fixa usos permitidos. Esses usos, têm caráter obrigatório, tanto para o particular, quanto para a Administração Pública, constituindo-se em

limitação administrativa sobre o direito de propriedade. Os critérios de zoneamento são fixados unilateralmente pela Administração Pública, através do poder discricionário que esta detém, o que desde há muito vem sendo reconhecido pelo STF através de ato próprio. Pode-se estabelecer as zonas mediante obrigatória consulta à população interessada.

Quando o zoneamento se impuser sobre propriedade privada, não poderá vedar os usos preexistentes, sob pena de violação de direitos adquiridos. O zoneamento é a intervenção estatal na utilização de espaços geográficos e no domínio econômico, interditando áreas, destinando outras para estas e não para aquelas atividades, incentivando e reprimindo condutas. O zoneamento é fruto da arbitragem entre diferentes interesses de uso dos espaços geográficos, reconhecendo e institucionalizando os diferentes conflitos entre os diferentes agentes. Ele busca uma convivência possível entre os diferentes usuários de um mesmo espaço. Em outras palavras, o direito de propriedade é um direito limitado interna e externamente, por fronteiras administrativas e pela necessária observância ao princípio de função social da propriedade, o que acaba tendo repercussão no direito de construir.

O zoneamento faz parte do processo de planejamento permanente do Município juntamente com o (i) plano de governo, (ii) os planos regionais, (iii) plano plurianual, (iv) a lei de diretrizes orçamentárias, (v) o orçamento anual, estando alocado mais especificamente no (vi) Plano Diretor, como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano.

Silva (2008, p. 121) explica o zoneamento como um procedimento urbanístico, destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal ou a repartição do território municipal à vista da destinação da terra, do uso do solo ou das características arquitetônicas.

Apesar de possuírem uma estreita correlação, diferencia-se, em termos urbanísticos, o uso da ocupação do solo. O termo zoneamento é devidamente empregado para abrigar as normas atinentes ao uso do solo, que dividido em zonas atribui o caráter fundamental das edificações, já a ocupação do solo refere-se mais diretamente ao assentamento urbano. Logo, um mesmo tipo de uso

permite diferentes modelos de assentamento urbano. (MALUF *apud* SILVA, 2010, p.225)

O zoneamento é um instituto de controle ao uso da terra, a densidade populacional, a localização, a dimensão, o volume e a altura dos edifícios, o gabarito das construções, bem como, tem papel específico em prol do bem estar da coletividade e como forma de cumprir a regra do artigo 225 da Constituição Federal. Como já se aludiu, o zoneamento limita o uso da propriedade através da lei, ou seja, deverão ser obedecidas as disposições normativas quando das construções a serem realizadas e observados os seus devidos locais, o que é um fator limitante ao direito do proprietário, posto que a sua propriedade não poderá ser utilizada da maneira desejada.

Conforme preleciona Meirelles (1996), o zoneamento mostra-se elemento integrante do planejamento urbanístico, pois as normas legais referentes a ele regulam o direito de propriedade e o direito de construir, adequando tais normas ao princípio da função social da propriedade e da cidade, que por sua vez, é a faculdade que se reconhece ao Poder Público de intervir na ordem econômica e social. Some-se a isso que tais normas são de abrangência geral, e, portanto, não indenizáveis. Finalmente é enfatizado pelo eminente jurista, que as normas de zoneamento podem ser diferentes nas diversas zonas, mas devem ser idênticas nas zonas de mesma espécie, sob pena de quebrar a generalidade que as legitima.

Um planejamento mal estruturado poderá incorrer num zoneamento incorreto e inadequado. Nesse sentido, tentaremos delimitar o fundamento constitucional da competência legislativa municipal em matéria urbanística, e, mais precisamente, sobre o zoneamento.

O zoneamento é um instrumento de materialização do plano diretor, este, por sua vez, deve fixar as linhas gerais para que a lei de uso e ocupação do solo detalhe com precisão a ordenação do solo no município, que é um aspecto substancial do planejamento urbanístico. A aplicação de diversos instrumentos legais para essa mencionada ordenação tem se efetivado sob o conceito de zoneamento do solo.

Ao Município com menos de 20.000 (vinte mil) habitantes cabe decidir com liberdade sobre adoção de um plano diretor. A Lei Orgânica, como norma que dita regras gerais para o Município, pode prescrever a adoção de um plano diretor, mesmo que o Município não tenha 20.000 (vinte mil) habitantes. É competência municipal dispor sobre a política de desenvolvimento urbano, independentemente do

número de habitantes do Município, e sobre como esta será efetivada. A constituição estadual não pode exigir que Municípios com menos de vinte mil habitantes adotem Plano Diretor.

O zoneamento terá que necessariamente abranger as zonas urbanizáveis(projetando-se para o futuro) e as zonas de expansão urbana, alcançando, sem dúvida, as áreas localizadas na zona rural.

O zoneamento, não pode ser concebido apenas em função da delimitação de áreas, vez que a variedade de usos a partir de uma categoria básica é determinada por um conjunto de fatores.

Quanto aos tipos de uso (categorias de uso) há uma vasta série de combinações possíveis, as quais levam em conta as zonas de uso já citadas. O “uso residencial” (a ZR) pode ser uso unifamiliar ou usomultifamiliarou, ainda, uso de conjunto residencial; a categoria de usocomercial, de sua vez, pode se expressar através de uso comercialvarejista de âmbito local, uso comercial varejista diversificado ou uso comercial atacadista; a categoria de uso de serviços, ao seu turno, podese: serviços de âmbito local, serviços diversificados e serviços especiais;as categorias de uso industrial podem se apresentar como sendo para uso de indústrias não incômodas, uso de indústrias diversificadas e uso de indústrias especiais; as categorias de uso institucional compreendem instituições de âmbito local, instituições diversificadas, instituições de grandes concentrações e instituições especiais. Por fim, a categoria de usos especiais se destinam à compreensão das chácaras de recreio,clubes de campo, núcleos residenciais de recreio, dentre outros.

Quanto maior e mais complexo for o Município, mais necessidade haverá de se fazer a explicitação das diversas categorias. Os fatores que determinam essa categorização básica são: I) a fixação de *dimensões mínimas para os lotes*, visando impedir a especulação imobiliária desmedida; II) o *coeficiente de edificação* (ou *coeficiente de aproveitamento* ou *índice de utilização*) é a relação existente entre a área edificada e a área doterreno. O estabelecimento de um coeficiente máximo admitido é fatorfundamental para propiciar ou inibir o adensamento demográfico,com a verticalização ou horizontalização, em dada zona; III) *taxa de ocupação*, de sua vez, é a relação existente entre a construção, em sua projeção horizontal, e a área do lote. Significa dizer que quanto mais baixa for a taxa de ocupação do solo, maior será a preservação do espaço aberto. Sensato é o *índice* que fica em torno de 0,4 (40% do terreno será ocupado) a 0,6 (60% do terreno será ocupado). Deve existir correlação entre os dois últimos índices; o aumento do

primeiro e a diminuição do segundo importa em verticalização do prédio; o inverso sacrifica as áreas livres. III) os *recuos* fronteiros, laterais e de fundos são afastamentos em relação às divisas dos lotes sempre em relação ao alinhamento da via pública.

A delimitação das áreas e a categorização dos tipos de uso do solo se dá através de lei, mapa e textos escritos que estabelecem as regras aplicáveis a cada uma das diferentes zonas e contendo informações gerais sobre o regulamento.

Na doutrina e na jurisprudência já existe o entendimento segundo o qual o *zoneamento* é feito por *lei*; as normas e critérios para ele são objeto de deliberação legislativa. Todavia, a individualização das áreas zoneadas poderá ser feita por decreto.

Tem-se duas situações: as normas de zoneamento e a instituição destas zonas. Aquelas são privativas de lei; estas, de decreto. O zoneamento, no seu aspecto programático e normativo, é objeto de *lei*, contudo na sua fase executiva - em cumprimento da lei, é objeto de *decreto*.

Por fim, temos que repisar que zoneamento é o instrumento que faz cumprir o plano diretor.

A natureza do zoneamento decorre, não tanto do poder de polícia, mas da faculdade que se reconhece ao Poder Público de intervir, no domínio da propriedade privada e do direito de construir, a fim de adequá-la à sua função social. Por isso mesmo, os condicionamentos devem ser gerais, e, os possíveis prejuízos que daí advenham não são indenizáveis.

O zoneamento, é considerado um dos principais instrumentos do planejamento urbanístico municipal, contudo, as disposições relativas ao zoneamento não podem existir de forma irrestrita, pois devem respeitar a essência do direito de propriedade; não são indenizáveis, porque não ofende o direito de propriedade; antes, dá-lhe o contorno e só pode derivar de lei formal.

Os **fundamentos constitucionais** que disciplinam o zoneamento são o artigo 182 juntamente com o artigo 30, inciso VIII. O Município possui competência para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso e da ocupação do solo urbano. Desta feita, a competência legislativa do Município para disciplinar a matéria é privativa não cabendo interferência de outros entes políticos. Nessa inferência temos que, a ordenação do solo urbano, incluído aí o controle de seu uso e ocupação e as regras genéricas fixadas pelo Plano Diretor, devem estar sempre atentos ao critério básico do interesse local.



Há dois aspectos da política urbana nacional que devem ser considerados. O primeiro, voltado para as atividades próprias dos entes locais, cuja fonte de validade já destacamos acima, e, o segundo, ligado com o desenvolvimento urbano em nível nacional ou macro-regional. Este é da competência federal e pode ser dito “interurbano” (art. 21, XX, da Constituição Federal).

Art. 22. Compete à União:

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Aquele é da competência local e pode ser nominado “intra-urbano”. A ordenação do território nacional e a disciplina de seu desenvolvimento econômico também é matéria afeta à União, como se vê pela leitura do artigo 21, IX da Constituição Federal.

Art. 21. Compete à União:

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

O município não poderá excluir do seu território a atividade que esteja consignada no Plano Nacional de Desenvolvimento, pois, de tal modo, estará contrário aos interesses nacionais, que transcendem aos seus próprios.

Em relação aos Estados, a competência é concorrente (artigos 24, inciso I e 30, inciso II da Constituição Federal), enquanto a competência dos municípios é ampla. Contudo, a competência estadual para legislar sobre matéria urbanística que ultrapasse o peculiar interesse local não contraria as disposições constitucionais e legais sobre o direito de propriedade.



### 3. MATERIAIS E MÉTODOS

#### 3.1. MATERIAIS UTILIZADOS

A aquisição de dados ocorreu através da coleta dos seguintes materiais:

- I) normas constitucionais (Constituições Federais), que fornecem o tratamento jurídico-constitucional da matéria urbanística, com ênfase para os conceitos e princípios relacionados a propriedade urbana;
- II) Estatuto da Cidade;
- III) leis ordinárias municipais, leis complementares e decretos municipais. Especificamente quanto as normas municipais foi analisada a disciplina urbanística do solo local: Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Código de Defesa do Meio Ambiente e Recursos Naturais, Código de Obras, Código Sanitário e de Posturas, relacionado ao município de estudo de caso;
- IV) livros de Direito Constitucional, Administrativo, Urbanístico, Ambiental e de Direito Civil, artigos científicos, teses e dissertações jurídicas;
- V) livros e artigos científicos constante em anais sobre a temática do Cadastro Territorial Multifinalitário;

#### 3.2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A base teórica da pesquisa, portanto, é a legislação urbanística federal e a legislação urbanística municipal de forma mais específica: município de Cuiabá, e, as leis constitucionais.

Para alcançar os objetivos deste trabalho, além da pesquisa bibliográfica, realizou-se um levantamento, por meio de pesquisa campo (entrevistas semiestruturadas) e análise documental pertinente: Carta Geotécnica, Mapa de Zoneamento, Plano de Manejo, Documento de proposição de Operação Urbana Consorciada para alteração de índices urbanísticos, tudo isso com informações nas secretarias e órgãos municipais de Cuiabá, quais sejam, Secretaria Municipal de

Desenvolvimento Urbano – SMDU, Secretaria de Finanças, Coordenação de Georreferenciamento e de Cadastro Técnico, e, Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano – SMADES.

Para um entendimento maior e para efeitos de comparação da legislação municipal, tributária e de cadastro, houve realização de entrevista na Procuradoria Municipal Tributária de Curitiba e no Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF.

Especificamente quanto ao Estudo de Caso, realizado no município de Cuiabá, aplicou-se 20 (vinte) questionário de perguntas fechadas por amostragem na Zona de Interesse Histórico. O estudo de caso desenvolvido contemplou a Zonas de Interesse Histórico (ZIH ) e a Zona de Interesse Ambiental 1 (ZIA 1).

A escolha dos materiais anteriormente citados justifica-se em razão das leis urbanísticas descreverem os instrumentos legais, aptos a promover o desenvolvimento urbano, e que por sua vez, afiguram-se como determinantes a observância e cumprimento da função social da propriedade.

Ademais, as Diretrizes para Implementação do Cadastro Territorial Multifinalitário nos municípios brasileiros se basearam nos princípios constitucionais e nas leis infraconstitucionais, o que mais uma vez demonstra a importância em se pesquisar nessas fontes. Não se pode olvidar também, que estes, perfazem-se em elementos nos quais se fundamenta a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Segue-se o detalhamento dos procedimentos utilizados para a execução da pesquisa incluindo uma justificativa sobre os procedimentos:

- a) definição dos objetivos;
- b) meios de implementação (recursos humanos, financeiros);
- c) delimitação da área de estudo (área de influência municipal);
- d) inventário (levantamento de dados secundários e observações diretas);
- e) diagnóstico (análise integrada de fragilidades e potencialidades, acertos e desacertos, o que já existe e o que poderá ser implementado, tudo foi feito através de levantamento bibliográfico e documentos, tais como mapas e outros);

- f) prognósticos (avaliações com identificação de alternativas e possíveis soluções);
- g) levantamento de alternativas e tomada de decisão (verificação das alternativas, proposição de medidas e instrumentação de mecanismos para implementar o Cadastro Temático; definição do modelo de cadastro temático);

Especificamente quanto ao Estudo de Caso foi aplicado questionário com questões fechadas; aplicou-se 20 (vinte) questionários de perguntas fechadas por amostragem na Zona de Interesse Histórico. A partir daí analisou-se os dados coletados, com base na fundamentação teórica, buscando evidenciar as ações e atos do executivo e legislativo municipal relacionadas as limitações estabelecidas no zoneamento urbano, intentando-se, traçar a necessidade destas estarem inseridas no Cadastro Temático. Ou seja, definiu-se porque estas devem estar inseridas em um Cadastro? Analisou-se os benefícios, tais como imunidades e isenções tributárias, dentre outros aspectos já existentes para os munícipes com propriedades afetadas por tais restrições (sejam direitos implícitos ou explícitos). Identificou-se que outros benefícios ou a ampliação destes podem advir da publicidade dessas restrições no Cadastro.

Outras práticas levadas a efeito nos procedimentos metodológicos:

- I) Entrevistas semiestruturadas com os representantes dos órgãos de planejamento: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU, e Coordenação de Georreferenciamento e de Cadastro Técnico. Optou-se em realizaro estudo de caso na cidade de Cuiabá, por ser uma capital que encontra-se em plena expansão urbanística, e, principalmente, por figurar entre as 12 (doze) capitais brasileiras que serão sub-sede da copa de 2014.
- II) Entrevistas semiestruturadas com os representantes dos órgãos de planejamento cadastral em Florianópolis, Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis - IPUF e a Procuradoria Tributária do Município de Curitiba.



## **4. RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **4.1. A ORIGEM DAS LIMITAÇÕES NO MUNICÍPIO DE CUIABÁ**

Inicialmente buscou-se através desta pesquisa, compreender a origem e o fundamento das limitações que hoje norteiam o planejamento urbano no município de Cuiabá.

O documento utilizado como fundamento para o planejamento urbano de Cuiabá e por consequência, das leis urbanísticas municipais é a Carta Geotécnica. Esta fora promulgada em dezembro de 1990, e tem por finalidade oferecer as informações do meio físico para uma correta gestão do uso e ocupação do espaço urbano.

Sua elaboração se deu por uma equipe interdisciplinar e multi-institucional, constituída por professores da Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT, técnicos de órgãos municipais e estaduais e utilizando a metodologia e assessoria técnica do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo – IPT.

Segundo a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso; Prefeitura da Capital, (1990), a Carta Geotécnica é o documento cartográfico que informa as feições geológicas e geomorfológicas presentes no território do município, seus comportamentos geotécnicos frente à ocupação urbana; define também, os setores que não são ocupáveis e os setores ocupáveis uma vez obedecidos os critérios técnicos estabelecidos para tanto. Em resumo, a Carta Geotécnica é um instrumento básico de planejamento urbano que antecede a elaboração dos planos diretores; além de contribuir para a elaboração de diretrizes de planejamento, pode facilitar também a implantação de obras civis, orientar atividades extrativas e ainda auxiliar na preservação ambiental. Tal documento é o produto final dos estudos do meio físico para o planejamento urbano e territorial.

Ainda conforme a Fundação Universidade Federal de Mato Grosso; Prefeitura da Capital (1990) foi dada ênfase as 7 (sete) unidades homogêneas no que diz respeito aos aspectos de geomorfologia, geologia e pedologia. Essas unidades correspondem ao Canal Fluvial (calhas e barrancas do rio Cuiabá), Diques Marginais, Planície de Inundação (até a cota 150m), Áreas Alagadiças (várzeas e embaciados), Áreas Aplanadas (declividades inferiores a 5%), Colinas e Morrotes.

Ressaltou-se, também, as características de interesse do meio físico para a ocupação urbana: o uso e a ocupação do solo, os problemas existentes ou esperados e as recomendações para o uso adequado de cada uma das unidades homogêneas cartografadas. Foram delimitadas as áreas em expansão (loteamentos e conjuntos habitacionais), áreas degradadas pelo garimpo, pontos de extração de materiais de construção e as ilhas de calor; todas essas características, são uma interpretação da Carta Geotécnica do município de Cuiabá, que seguiu a metodologia do IPT (Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo).

Após essas informações iniciais, alusivas a Carta Geotécnica e a sua importância, trataremos no Estudo de Caso, da análise de duas zonas em que ocorre maior inobservância de suas limitações. Dentre as 19 (dezenove) zonas definiu-se que essas zonas seriam: a Zona de Interesse Ambiental 1 em razão de ter os menores índices urbanísticos e a Zona de Interesse Histórico por ser área com imóveis tombados. Abaixo indica-se os índices urbanísticos de cada uma delas (Quadro 1), conforme a Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo Urbano em Cuiabá, Lei Complementar nº 231 e 232/2011.



Índices Urbanísticos								
Zonas	Coefficiente de Ocupação (CO)	Cobertura vegetal paisagística (CVP)	Cobertura Vegetal Arbórea	Coefficiente de permeabilidade	Potencial Construtivo (PC)	Limite de Adensamento (LA)	Potencial Construtivo Excedente	Gabarito de Altura
ZEX	0,15	[1]	0,85	0,85	0,15	0,15	0,00	-
ZUM	0,50	0,20	0,05	0,25	1,00	2,00	1,00	-
ZPR	0,50	0,20	0,05	0,25	1,00	2,00	1,00	-
ZC	0,80	0,20	-	0,20	2,00	3,00	1,00	-
ZCR	0,80	0,20	-	0,20	2,00	3,00	1,00	-
ZIH	0,80	0,20	-	0,20	3,00	3,00	0,00	-
ZIA 1	0,15	0,20	0,50	0,70	1,00	1,00	0,00	-
ZIA 2	0,05	0,05	0,85	0,90	0,50	0,50	0,00	-
ZIA 3	0,05	0,00	0,95	0,95	0,10	0,10	0,00	-
ZAM 1	0,50*	[2]	[2]	[2]	[2]	[2]	[2]	12,00
ZAM 2	0,50*	[2]	[2]	[2]	[2]	[2]	[2]	24,00
ZEIS 1	0,70	0,20	-	0,20	2,00	2,00	0,00	-
ZEIS 2	0,70	0,20	-	0,20	1,00	1,00	0,00	-
ZERE	0,70	0,20	-	0,20	1,00	1,00	0,00	-
ZCTR 1	0,75	0,20	0,05	0,25	3,00	6,00	3,00	-
ZCTR2	0,70	0,20	0,05	0,25	2,00	4,00	2,00	-

ZCTR 3	0,65*	0,20	0,05	0,25	2,00	4,00	2,00	-
ZAI	0,40	0,30	0,20	0,25	1,00	1,00	0,00	-
ZTC	[2]	[2]	[2]	[2]	[2]	[2]	[2]	Arts. 160e 161

\* Redação dada pela Lei Complementar n.º 249, de 15/07/2011, publicada na Gazeta Municipal nº 1.066, de 15/07/2011, p. 1, suplemento.

**Quadro 1.** Zonas Urbanas do Município de Cuiabá e seus Índices Urbanísticos

Fonte: Adaptado da Lei de Uso, Ocupação e Urbanismo do Solo de Cuiabá (LUOUS)

A pesquisa propôs-se a verificar as limitações decorrentes destas zonas; se são devidamente observadas, seja através das recomendações dispostas na Carta Geotécnica, seja através do Plano Diretor ou da LUOUS. O Estudo de Caso analisa, também, se a falta ou a falha de observância dessas limitações implica ou tem correlação com a ausência de publicidade das leis e suas restrições. A resposta positiva a essa constatação é um dos fundamentos que aponta para a necessidade das restrições serem inseridas em um Cadastro Temático.

#### 4.2. ESTUDO DE CASO EM ZONA DE INTERESSE AMBIENTAL

A pesquisa de campo para a verificação das edificações realizadas na Zona de Interesse Ambiental 1 - ZIA 1, próximas às margens do Rio Cuiabá, na Avenida Beira Rio, aponta mediante os limites instituídos na Carta Geotécnica que esta ZIA encontra-se numa planície de inundação, que possui uma área de aproximadamente 70 (setenta) quilômetros quadrados. Na época da elaboração da Carta Geotécnica as cheias do Rio Cuiabá aconteciam com período de intercorrência de 5 (cinco) anos, atingindo a cota de 148 metros em relação ao nível do mar (altitude). Cheias maiores ocorrem com período de recorrência de 50 (cinquenta) anos, atingindo a cota de 150,23 metros em relação ao nível do mar (altitude). (FUFMT; PREFEITURA DA CAPITAL, 1990)

Consta na Carta Geotécnica, como área suscetível a inundação, a Avenida Beira Rio e a estrada que demanda a Santo Antônio e o Rio Cuiabá, especificamente em relação a avenida Beira Rio, existem vários bairros residenciais de baixa e média renda que encontram-se instalados ali e há também um sempre crescente número de loteamentos irregulares originários de áreas de invasão. (FUFMT; PREFEITURA DA CAPITAL, 1990)

Segundo a Carta Geotécnica, as construções nesta área deverão adotar medidas de aterramento mínimo até a cota de alerta (148m-IBGE), ou construções sobre pilotis. Alerta também para a proibição de **edificações multifamiliares**, escolas, hospitais e outros serviços públicos em cotas inferiores a 150 metros, pela dificuldade de trabalho de remoção e assistência pelos órgãos públicos envolvidos nas épocas de cheias.

Por ser uma área inundável, a questão do saneamento causa grande preocupação. O lençol freático está próximo à superfície, contaminando e comprometendo a qualidade da água dos poços e cisternas,

inviabilizando o uso de fossas sépticas, tornando-se imperiosa a implantação de sistema coletor de esgoto.

Em contraposição a Carta Geotécnica há algumas opiniões de especialistas quanto a não haver mais preocupação com enchentes nessas áreas, após a construção da Usina de Manso em 1999, no município de Chapada dos Guimarães. Mas esses entendimentos não tem sido unânimes, veja-se:

O orientador e professor doutor Pierre Girard explica que os estudos comparativos das cotas do rio ao longo de mais de 100 anos demonstram que as cheias realmente eram importantes para a vegetação local pois são mais suscetíveis ao ambiente úmido. Com a existência da usina, construída principalmente para evitar enchentes na baixada cuiabana o sistema hidrológico se estabiliza e a tendência é que a área de inundação diminua bastante. Pierre alerta que ainda será preciso muitos anos de estudos porque o sistema foi se modificando há apenas 4 anos. “É pouco tempo para conclusões, portanto são indícios”, diz. (SALLES, 2004)

Como se vê nas Figuras 5, 6 e 7 estão sendo construídas (quatro) torres de nome Residencial Beira Rio, localizadas e georreferenciadas na planície de inundação conforme se demonstra na Carta Geotécnica de Cuiabá. Essas torres, através do mapa de Zoneamento do Município de Cuiabá, encontram-se também inseridas em Zona de Interesse Ambiental 1 (ZIA 1).

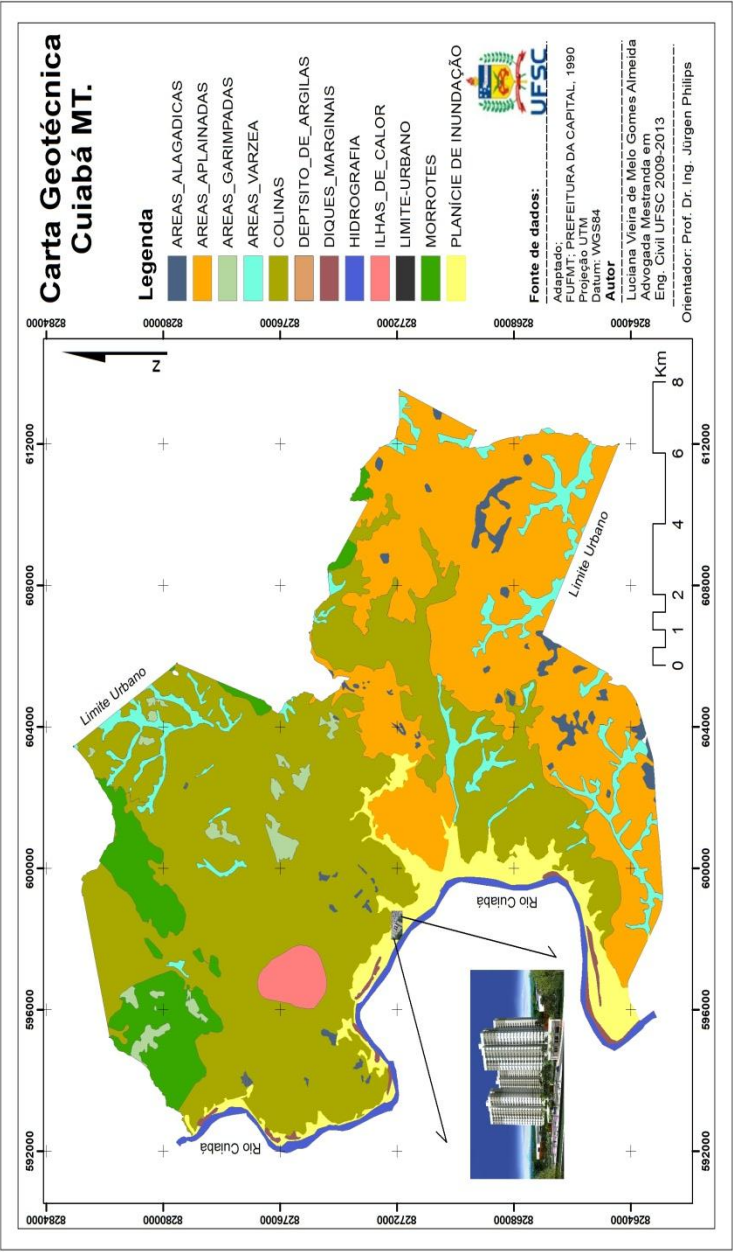
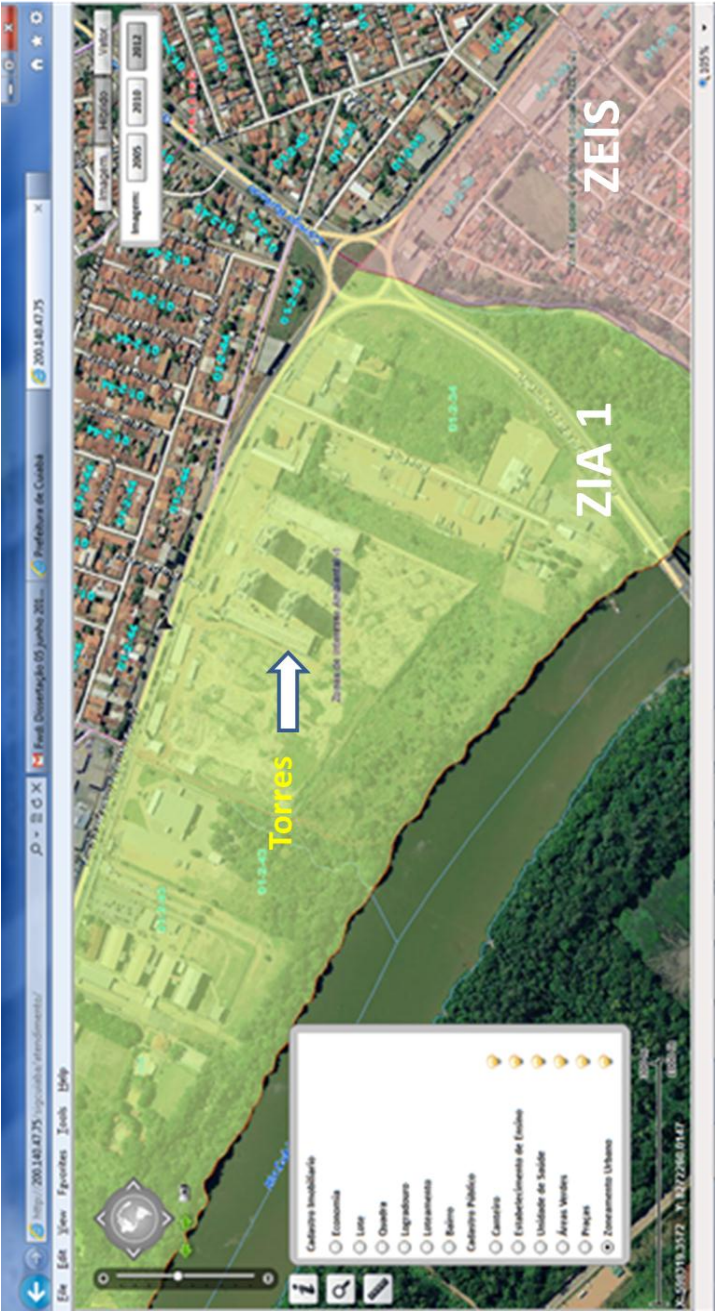


Figura 5. Carta Geotécnica e a Localização do Empreendimento



**Figura 6.** Torres construídas em ZIA 1 no Município de Cuiabá  
Fonte: Cadastro Municipal, Coordenadas aproximadas GPS à partir do Google Maps: Lat.-15.45443 e Long.-55.842543

Conforme consta no Quadro 1, a Zona de Interesse Ambiental 1 (ZIA 1), possui os seguintes índices urbanísticos: Coeficiente de ocupação (CO): 0,15; Cobertura vegetal paisagística (CVP) 0,20; Cobertura vegetal Arbórea: 0,50; Coeficiente de permeabilidade (0,70); Potencial construtivo (1,00); Limite de adensamento (1,00); Potencial construtivo excedente (0,00); sem restrições quanto Gabarito de altura.



**Figura 7.** Vista da frente e dos fundos da construção em área de ZIA1.  
Fonte: Autora Data: março/2013



Apesar da legislação urbana e o Cadastro do município definirem essa área como ZIA1 e os índices urbanísticos estabelecidos serem aparentemente respeitados nessa obra, foi constatado que o número de habitações ultrapassa em 128% o estabelecido pela classificação de atividade residencial permitida para a zona. Conforme o artigo 91, inciso I, alínea “a” da LUOUS, integram a categoria de **médio impacto** nas atividades e empreendimentos de tipo USO RESIDENCIAL (uso compatível): “conjuntos habitacionais fechados horizontais ou verticais compreendidos entre 41 (quarenta e um) a 200 (duzentas) unidades habitacionais”. Constatou-se *in locu*, que o número de unidades habitacionais é mais que o dobro, o que contribui para o adensamento da área, o aumento do tráfego no local e aumento de efluentes líquidos e resíduos sólidos.

Consoante dispõe o artigo 85 da LUOUS, as diversas atividades e empreendimentos podem ser classificados em 04 (quatro) categorias, dentre as quais consta no inciso III: a categoria “médio impacto”, quais sejam, as atividades que, por seu grau impactante, porte, periculosidade, potencial poluidor e incremento da demanda por infraestrutura, podem integrar-se à vizinhança, adequando-se às exigências desta lei através da análise de atividade e localização.

Supondo que a barragem de Manso seja suficiente para impedir a recorrência das inundações em Cuiabá, ainda assim, permitir o adensamento em áreas baixas, de solos argilosos e impermeáveis, característicos das planícies de inundação, suprimindo a pouca cobertura vegetal existente, contribui para aumentar a característica de impermeabilidade da área, e, com isso há um aumento do escoamento superficial direto, favorecendo os alagamentos por problemas de drenagem; some-se a isso que o regime hídrico da região apresenta 6 (seis) meses de seca e 6 (seis) meses de chuvas abundantes. Como exemplo, pode-se citar o alagamento do estacionamento da Universidade de Cuiabá (UNIC) a 500 (quinhentos) metros das torres construídas e localizado na Avenida Beira Rio. O alagamento se formou após temporal na data de 19/03/2013. (Figura 8).



**Figura 8.** Alagamento no estacionamento da Universidade de Cuiabá - UNIC

Fonte: MT Notícias, disponível no site <http://mtnoticias.net/site/noticia/33244>

Os cidadãos que adquirem imóveis nessa área têm sido alertados das restrições impostas pelo meio físico? Será que esses 14 (quatorze) anos da construção da Usina de Manso são suficientes para garantir que não haverá alagamentos e enchentes? A ocupação e o adensamento em áreas problemáticas não deveriam ser incentivados. Se houvesse disponibilidade dessas informações aos municípios será que haveria a procura e compra de imóveis nessas áreas?

A LUOUS nos artigos 26 a 28 preconiza que as Zonas de Interesse Ambiental servem a recuperação, preservação e/ou conservação ambiental, por isso a ocupação deverá ser de baixa a muito baixa densidade e preferencialmente ao lazer e uso público. A baixa densidade é tão priorizada para essas zonas que os lotes e glebas não edificadas em ZIA, e que tenham cobertura vegetal arbórea preservada ou recuperada, não estarão sujeitos ao Parcelamento e Edificação Compulsória e ao Imposto Progressivo no Tempo.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo é uma lei que possui por finalidade o ordenamento da cidade, que estimula as potencialidades e fragilidades da área urbana. Somente o tempo de vigência demonstrará se essa lei é eficaz. O município de Cuiabá tem experimentado um “boom” na construção civil, pois a cidade tem muitas obras comerciais imobiliárias em andamento, bem como, obras relacionadas a uma melhor reestruturação urbanística em razão da cidade ter sido escolhida sub sede da Copa 2014. Recentemente (outubro do ano de 2013), foi noticiado na mídia alterações na Lei nº 231 (Lei de Uso e Ocupação do

Solo), realizadas pelo Presidente da Câmara dos Vereadores o que está passível de questionamento quanto a inconstitucionalidade pelo Poder Executivo, por vício de iniciativa. As alterações consistiram na revogação do artigo 60 e acréscimo de parágrafo único do artigo 59 (Projeto número 361).

O Projeto número 361 versa sobre as Zonas de Interesse Ambiental – ZIA 1, justamente as zonas objetos da presente pesquisa. Essas zonas têm por objetivo a recuperação, a preservação ou conservação ambiental, destinadas a uma ocupação de baixa a muita baixa densidade, preferencialmente ao lazer e uso público. Ao que parece, estas se tornaram obstáculo ao avanço dos grandes investidores imobiliários no município, pois os seus índices urbanísticos para a construção se comparados com as demais zonas são as menores, o que é um limitador aos grandes empreendimentos.

O Projeto número 362 também de iniciativa do Poder Executivo criou a Política de Adequação a Legislação Federal sobre os Recursos Hídricos. Mais uma vez o Poder Executivo municipal se posicionou pela inconstitucionalidade da proposta, novamente, pelo vício de iniciativa, e, porque os projetos não possuem pareceres técnicos.

As Zonas de Interesse Ambiental (ZIA's) no município de Cuiabá, têm sido comumente elegidas como áreas apropriadas aos empreendimentos e construções imobiliários. No entorno do Shopping Pantanal, por exemplo, tem se observado que os promotores imobiliários privados tem sido os prévios detentores dos espaços ociosos e tem originado a especulação imobiliária, processo esse que deriva de terrenos ociosos que são melhor assistidos de infra-estrutura em relação a outros.

Daí verifica-se a necessidade de um Cadastro Temático que possa ser utilizado como Instrumento Urbanístico que contribua para um melhor e mais justo direcionamento das áreas de ZIA, bem como, de outras áreas, através do correto e justo planejamento.

#### 4.3. AS RESTRIÇÕES E LIMITAÇÕES EM ZONA DE INTERESSE HISTÓRICO (ZIH)

A maior parte das restrições que recaem no imóvel tombado encontram-se dispostas no Decreto-Lei nº 25/1937, que é o primeiro

instrumento legal de proteção do patrimônio cultural no Brasil, e que se mantém vigente e atual até os nossos dias. A Constituição de 1988 ampliou as formas de proteção e designou a estados e municípios a atribuição de proteger seu patrimônio cultural. Podemos destacar com base no Decreto – Lei nº 25/1937 as seguintes restrições para o proprietário que tenha imóvel nessa área:

**O tombamento compulsório do imóvel** quando o proprietário se recusar a anuir a inscrição da coisa (artigo 8º) e não impugnar a notificação dentro do prazo indicado. O Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional mandará que se proceda à inscrição da coisa no competente Livro do Tombo (artigo 9º, item 2) e não haverá recurso da decisão do Conselho Consultivo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

**As propriedades imóveis tombadas, que pertençam à União, aos Estados ou aos Municípios, são inalienáveis por natureza** e só poderão ser transferidas entre as referidas entidades. Efetivada a transferência, deve o adquirente dar imediato conhecimento ao Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

Existe obrigatoriedade para se proceder ao registro dos imóveis tombados, no caso da transferência de propriedade do bem imóvel, o que se caracteriza também como uma modalidade de restrição: **esta deverá acontecer dentro do prazo de trinta dias, sob pena de multa de dez por cento sobre o respectivo valor.** Deve-se fazer constar no registro, ainda que se trate de transmissão judicial ou *causa mortis* (artigo 13, parágrafo 1º). **A transferência deve ser comunicada pelo adquirente**, ao Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (artigo 13, parágrafos 1º e 3º).

**O proprietário de imóvel tombado não poderá executar construções e reformas na sua conveniência**, pois a propriedade imóvel tombada não poderá ser destruída, demolida ou mutilada, **sem prévia autorização** do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; nem poderá ser reparada, pintada ou restaurada, sob pena de multa de cinquenta por cento do dano causado (artigo 17), as entidades públicas (União, Estados e Municípios) não estão isentas dessa penalidade. Só depois de expedida a autorização a intervenção poderá ser iniciada.

Há restrições até mesmo para o vizinho do imóvel tombado que não poderá, sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, realizar construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem poderá nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto (artigo 18).

Uma das restrições peculiares, descritas no Decreto-Lei nº 25/37 implica em multa e possibilidade de retomada da propriedade como penalidade máxima. Esta restrição advém do **dever de comunicar quanto ao estado precário do imóvel tombado, se o proprietário não dispuser de recursos para proceder às obras de conservação e reparação que o imóvel necessita**; o que será levando ao conhecimento do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, sob pena de multa correspondente ao dobro da importância em que for avaliado o dano sofrido pela coisa (artigo 19, *caput*). Tal prerrogativa estatal se fundamenta na obrigação de vigiar e inspecionar o bem tombado e o proprietário não poderá se opor nem criar obstáculos a essa atividade (artigo 20). Essa é uma situação em que se mescla a “exigência de comunicar” a um benefício, que é a intervenção do Estado para a conservação do bem tombado. Diz a letra da lei que a demora em iniciar a obra poderá resultar num prejuízo maior para o proprietário, este pode vir a sofrer desapropriação do bem.

**O direito de preferência em face da alienação onerosa** de bens tombados é outra restrição impingida ao proprietário, seja pessoa natural ou pessoa jurídica de direito privado. Estes deverão considerar **o direito de preferência da União, dos Estados e dos municípios**, nesta ordem, com prévio oferecimento do bem pelo mesmo preço e devida notificação no prazo de trinta dias, sob pena de perder-se o direito a preferência. A venda judicial de bens tombados não poderá acontecer sem a prévia notificação judicial aos titulares do direito de preferência, sob pena de nulidade. Os editais de praça não poderão ser expedidos, antes de feita a notificação.

Nesse sentido, é nula a alienação de propriedade realizada com violação ao aludido direito de preferência, o que dá outro direito aos titulares do direito de preferência: sequestrar a coisa e impor a multa de vinte por cento do seu valor ao transmitente e ao adquirente, que serão por ela solidariamente responsáveis. A nulidade será pronunciada pelo

juiz que conceder o sequestro, o qual só será levantado depois de paga a multa, e se qualquer dos titulares do direito de preferência não tiver adquirido a coisa no prazo de trinta dias (artigo 22, parágrafo 1º, 2º e 3º).

Em relação aos instrumentos urbanísticos em ZIH, o que se destaca é aquele relacionado ao Potencial Construtivo. A Transferência do Direito de Construir é instrumento de muita utilidade para os municípios, pois se perfaz numa fonte de renda compensatória para os proprietários que possuem imóvel em área tombada, bem como, é a maneira encontrada para transferir o direito de construir para áreas onde pode haver recepção desse potencial. O município que utiliza adequadamente este instrumento terá como manter preservados os imóveis em ZIH. Conforme a LUOUS em seu artigo 37, parágrafo único e a Lei de Plano Diretor do Município de Cuiabá (Lei Complementar nº 150 de 29/01/2007), artigo 66, incisos I a IV e parágrafo único, os imóveis que não utilizem todo o potencial construtivo, devido as restrições de tombamento, poderão transferir o potencial construtivo não utilizado para particulares através de autorização expedida pelo Município. A transferência poderá ocorrer em várias vezes e para diferentes receptores até o limite do potencial permitido para o imóvel, o que deverá ser feito através de escritura pública com posterior averbação na matrícula do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis.

Conquanto a Lei de Plano Diretor exare que a Transferência do Direito de Construir deverá ser regulamentada por lei ordinária específica, não foi editada lei com essa finalidade. Há regulamentação apenas na LUOUS.

As atividades permitidas, como as não permitidas em ZIH encontram-se todas especificadas no Apêndice III desta dissertação.

Aplicou-se um questionário nesta zona de Estudo de Caso, que teve por finalidade verificar se os cidadãos que moram ou possuem atividade comercial na ZIH, sejam proprietários ou inquilinos de imóvel, conheciam seus direitos e deveres, já que a zona possui imóveis tombados, o que ocasiona muitas restrições. Optou-se por perguntas fechadas e formulário de respostas objetivas. Todavia, ao se fazer as perguntas surgiram fatos relevantes, narrados pelos entrevistados e que serão descritos, pois enriqueceu-se o estudo.

Ao dar início a aplicação do questionário, explicava-se a finalidade da pesquisa, e, também, as instruções para a resposta, o que percebemos ser um incentivo para a participação. Nos “itens de identificação do entrevistado”, achamos importante saber a idade e o nível de escolaridade destes.

Foram realizadas também algumas observações *in locu*, através do exame externo e interno de alguns casarões situados na zona, para o fim de determinar o que merecia registro fotográfico, e, também neste momento houveram dúvidas dos entrevistados sobre o que se poderia construir ou reformar no seu imóvel.

No que diz respeito a saber o que é uma “Zona de Interesse Histórico”, e, por derradeiro o conhecimento das suas restrições, 80% (oitenta por cento) dos entrevistados relataram saber que a área onde seus imóveis estão inseridos é de imóveis tombados, mas não a conhecem pela denominação “Zona de Interesse Histórico”, porém, distinguem que trata-se de área onde se localizam imóveis com restrições de construção.

Quanto ao conhecimento dos impedimentos de atividades e empreendimentos que podem ser realizados na ZIH, dos 20 (vinte) entrevistados, 17 (dezessete), o que corresponde a 85% (oitenta e cinco por cento) relataram desconhecer os impedimentos de construção ou impedimentos de atividades e licenciamentos na zona; ou seja, os entrevistados não estão cientes das restrições que incidem sobre o imóvel, e, por derradeiro, desconhecem os índices urbanísticos aplicáveis a Zona de Interesse Histórico.

Foi perguntado aos entrevistados quanto a estarem informados sobre os incentivos fiscais para os imóveis situados na Zona, dos entrevistados, 60% (sessenta por cento) disseram que sim, mas o que efetivamente se constatou pela aplicação do questionário é que esse percentual de entrevistados tem informação, apenas, sobre a isenção de IPTU. E ainda assim, constatou-se, que alguns desconhecem que os requisitos para a concessão de isenção do IPTU seja o tombamento do imóvel, através de documento expedido pelo IPHAN.

Convém consignar que o incentivo fiscal é uma forma dos governos federal, estadual ou municipal incentivarem atividades que

estejam contidas em lei ou nas políticas governamentais, através da isenção, redução ou postergação de impostos.

Outros tipos de benefícios, tais como, financiamento para restauração de uma edificação tombada pelo patrimônio histórico também são desconhecidos pela maioria, apenas 30% (trinta por cento) relataram saber da existência de benefício governamental ou não-governamental, tais como: financiamento concedido através do IPHAN (com um ano de carência para iniciar o pagamento e juros anuais baixos); reforma patrocinada exclusivamente pelo IPHAN, materiais cedidos pelo IPHAN; financiamento concedido pelo BNDS.

Um contrassenso observado e confirmado por alguns entrevistados é que enquanto alguns imóveis foram totalmente reformados como o da figura 9, outros, sequer conseguem fazer a manutenção das suas telhas, que é imprescindível a sua estrutura, o que ocasiona deterioração dos imóveis como é mostrado na figura 8. Verificou-se que alguns imóveis reformados tiveram alteração de algumas das características originais, como por exemplo piso e telhado, bem como, percebeu-se que alguns dos imóveis nessa área não foram restaurados devidamente e perderam parte das suas características primárias como o imóvel da figura 10.

Reformar um imóvel com os próprios recursos (que por vezes podem ser escassos), desconhecer os auxílios federais que são oferecidos através do IPHAN e os benefícios municipais, são a causa de alguns imóveis sofrerem intervenção errônea ou estarem relegados ao abandono. Cumpre ressaltar, também, que o desconhecimento dos trâmites legais para reforma dos imóveis tombados e o desconhecimento quanto as modalidades de uso do bem em ZIH, podem causar embargo da construção (figura 11), o que tem por consequência a emissão de laudo de infração pelo IPHAN sem prejuízo da pena de 50% sobre a avaliação do dano causado. Da observação e averiguação no local, percebe-se desconhecimento dos proprietários quanto aos seus direitos e deveres, e como já se abordou, muitos dos entrevistados viram na aplicação do questionário um momento oportuno para sanar suas dúvidas.





**Figura 9.** Casarão na Zona de Interesse Histórico, fechado em desuso, com necessidade de restauração.



**Figura 10.** Casario verde e branco à esquerda, com características preservadas.



**Figura 11.** Questionável a preservação das características originais desse casario.



**Figura 12.** Imóvel com alteração de fachada, obra embargada.

Faz-se oportuno, portanto, descrever os incentivos fiscais que são desconhecidos pelos proprietários de imóveis tombados pelo

Faz-se oportuno, portanto, descrever os incentivos fiscais que são desconhecidos pelos proprietários de imóveis tombados pelo IPHAN: a) dedução do imposto de renda em 80% para a pessoa física; b) dedução do imposto de renda em 40% para a pessoa jurídica. Essa dedução só será possível quando houver despesas de restauração, preservação e conservação dos bens tombados, devidamente comprovados.

Quanto ao Potencial Construtivo, 100% (cem por cento) dos entrevistados afirmam desconhecer o que seja, e, em decorrência disso, infere-se que estes desconheçam o instrumento “Transferência do Direito de Construir” e a forma como se dá o processamento no município de Cuiabá.

O Ministério das Cidades classifica o instrumento “Transferência do Direito de Construir”, como integrante da “gestão social da valorização imobiliária para inclusão do território”.

Em Cuiabá, a Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo (Lei Complementar nº 231 e 232 de 2011) trouxe a proposta de um novo zoneamento da Macrorregião Urbana de Cuiabá, com instrumentos que possibilitem adensar adequadamente as áreas já urbanizadas, e, a consequente redução dos espaços vazios. Dentre os incentivos à ocupação está a Transferência do Potencial Construtivo de áreas que atualmente possuem restrições para construir porque são classificadas como zonas de interesse ambiental ou histórico.

A proposição quando da elaboração da LUOUS, era no sentido de que uma pessoa física ou jurídica que tivesse imóvel em Zona de Interesse Histórico pudesse vender o potencial construtivo que deixou de construir para outro empreendimento, de forma que este edificasse em áreas destinadas à transferência de potencial construtivo. Dessa forma, poder-se-ia adensar bairros servidos de infraestrutura, e, o proprietário que vendesse seu potencial construtivo, teria o compromisso de aplicar o dinheiro na restauração do imóvel tombado.

É o que se verifica do artigo 31 da LUOUS:

**Art. 31** Os lotes e glebas que não utilizem, e que não venham a utilizar todo o potencial construtivo do terreno, poderão transferir o potencial construtivo não utilizado para particulares, conforme Capítulo IX, desta Lei Complementar.

§ 1º A transferência do potencial construtivo não utilizado poderá ser feita em partes, e para imóveis receptores diferentes, até o limite permitido nas zonas onde estes imóveis estão localizados.

§ 2º A possibilidade de transferência está vinculada a ausência de débitos municipais.

§ 3º A transferência terá como consequência a inscrição do imóvel cedente no livro de tombo dos imóveis municipais protegidos e no Cartório de Registro de Imóveis.

Segundo funcionário da Coordenação de Aprovação de Projetos da Prefeitura de Cuiabá, a maior ocorrência no município é do instrumento Outorga Onerosa do Direito de Construir, onde o interessado paga ao município o excedente de Potencial Construtivo, caso a área onde será recebido esse potencial contenha a infraestrutura e os requisitos exigidos. Os artigos 147 a 205 da LUOUS dispõe sobre essa modalidade, que ocorrerá da seguinte forma: I) O proprietário protocoliza seu pedido junto ao protocolo geral da Prefeitura de Cuiabá, com a cópia da matrícula do imóvel receptor, e, o respectivo croqui com as indicações das vias públicas lindeiras e Zona de Uso em que está situado; II) a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano emite parecer com as condições para emissão da guia de pagamento do Potencial Construtivo, e onde constará o cálculo da Outorga Onerosa com base na Planta Genérica de Valores; III) publicação das condições e valor do potencial em jornal de grande circulação do município; IV) efetivação da transação após trinta dias da publicação com o consequente pagamento da guia, que poderá ser feita em dinheiro ou troca por serviços, ou ainda, área destinada a ZIA 3; V) nova publicação com os termos da transação na Imprensa Oficial e expedição do alvará após comprovação do pagamento da Outorga Onerosa.

As propriedades que receberão o Potencial Construtivo são os lotes servidos por infraestrutura mínima e via com largura real igual ou superior ao definido para o Padrão Geométrico Mínimo – PGM, localizados em Zonas que tenham Potencial Construtivo Excedente, de acordo com os artigos 147 e 150 da LUOUS.

Os proprietários interessados neste instrumento poderão adquirir de forma onerosa do Poder Público Municipal o Potencial Construtivo, relativo à diferença entre o Potencial Construtivo e o Limite de Adensamento.

Nos lotes onde o potencial construtivo utilizado for superior a 4 (quatro), será exigido do adquirente, para o licenciamento, projeto e implantação de hidrantes na via, de acordo com projeto aprovado pelos órgãos competentes.

O alvará de aprovação de projetos e execução de obras só será expedido após a comprovação do pagamento da outorga onerosa.

Na LUOUS, além da Outorga Onerosa do Direito de Construir, estão definidas as figuras: Transferência do Direito de Construir (artigo 206 a 216) aplicáveis as Zonas de Interesse Ambiental 1, 2 e 3 e Ampliação de Potencial Construtivo (artigo 217 a 222), as quais não nos atentaremos por ainda não haver registro de realização dessas modalidades no município de Cuiabá. Segundo informações da Coordenação de Aprovação de Projetos da Prefeitura de Cuiabá não tem havido demanda nesse sentido. O que vem a corroborar a necessidade de um Cadastro que dê a devida publicidade as restrições e aos direitos e deveres inerentes a estas.

Merecem menção, alguns termos técnicos da LUOUS referentes ao Potencial Construtivo, constantes no artigo 6º, nos incisos especificados abaixo:

**XII - CAPACIDADE CONSTRUTIVA EXCEDENTE - (CCE):** é a parcela da Capacidade Construtiva de um lote que ultrapasse seu Potencial Construtivo.

**XIV – CERTIDÃO DE POTENCIAL CONSTRUTIVO EXCEDENTE:**

documento expedido pelo setor de aprovação de projetos da Prefeitura Municipal que comprova a existência de potencial construtivo não utilizado no lote ou gleba do requerente.

**L - LIMITE DE ADENSAMENTO (LA):** é o coeficiente entre o Potencial Construtivo acrescido da capacidade construtiva excedente de um lote e sua área.

**LX- POTENCIAL CONSTRUTIVO:** é o coeficiente de aproveitamento definido para cada Zona, que pode ser utilizado, sem necessidade de ser adquirido da Prefeitura Municipal ou transferido do potencial construtivo não utilizado de terceiros.

**LXI - POTENCIAL CONSTRUTIVO EXCEDENTE (PCE):** é a parcela do Potencial Construtivo vinculado a um lote que ultrapasse a sua Capacidade Construtiva, passível de aquisição onerosa entre outros instrumentos urbanísticos.

**LXII - POTENCIAL CONSTRUTIVO NÃO UTILIZADO:** a parcela do potencial construtivo não utilizado em imóveis tombados ou declarados de preservação permanente ou de proteção ambiental.

Não se poderia deixar de falar de Curitiba na aplicação do Potencial Construtivo, para efeito de comparativos e por ser uma das cidades de coleta de dados para a pesquisa. A cidade de Curitiba por ser considerada uma das cidades modelo no que diz respeito à política urbana no Brasil é um parâmetro a ser seguido. As suas experiências podem ser utilizadas no desenvolvimento e aprofundamento das discussões sobre a utilização do Potencial Construtivo em Cuiabá. As informações trazidas nessa pesquisa sobre Curitiba caracterizam-se apenas como um modelo de contribuição que poderá ser observado em Cuiabá, e para o enriquecimento do debate sobre este instituto, pois, poucos municípios destacam-se como Curitiba, e, obtiveram resultados

tão concretos com a aplicação da transferência de potencial construtivo, desde a década de 80 até a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001. As leis e decretos citadas adiante, nesta dissertação, são todas do município de Curitiba.

Faz-se necessário, por isso, saber como se efetivou o uso do Potencial Construtivo na cidade. Bitencourt (2010), explica, que a sua aplicação iniciou com a tentativa de proteção dos bens imóveis de valor cultural; os proprietários eram isentos do IPTU através do Decreto nº 161/81, mas tal medida não contribuía de forma considerável para a preservação dos imóveis.

O passo seguinte foi instituir a Transferência do Potencial Construtivo - TPC, mediante a Lei Ordinária nº 6.337/1992, que visava a proteção dos imóveis históricos, classificados como Unidades de Interesse de Preservação- UIPs.

No ano de 1993, o instituto da Transferência do Potencial Construtivo, com base no Decreto nº 380, passou a ser utilizado também na recuperação de imóveis de uso público, denominados como Unidades de Interesse Especial de Preservação – UIEPs; o que resultou na revitalização de importantes edificações que se encontravam degradadas. Para fazer uso dessa modalidade, os proprietários deveriam se comprometer a aplicar o valor da comercialização do potencial na restauração e reparo dos imóveis de interesse histórico.

Em 2000, com a Lei n.º 9.800 (Nova Lei de Zoneamento), que revisou a Lei de Zoneamento de 1975, ampliou-se a aplicação do instituto da Transferência do Potencial Construtivo no Município de Curitiba, direcionando a sua utilização para proteção e preservação do patrimônio cultural, natural e ambiental, implantação de equipamentos urbanos, comunitários, sistema viário e a implantação de programas habitacionais de interesse social.

Logo, conforme Bitencourt (2010), os proprietários de terrenos localizados nas áreas de interesse de preservação ambiental, poderão utilizar-se da Transferência do Potencial Construtivo, em outras áreas, conforme especificadas e caracterizadas abaixo:

1. Áreas de influência do Anel de Conservação Sanitário Ambiental

Corresponde às áreas limítrofes da cidade de Curitiba: bacias de rios, áreas de preservação ambiental, enfim, regiões dotadas de normas especiais ambientais, face à sua fragilidade.

## 2. Áreas de Conservação Ambiental

São áreas constituídas por bosques, que, justamente por esta peculiaridade, apresentam grande potencialidade para a implantação de parques e praças. As Unidades de Interesse de Preservação foram estabelecidas, mediante o Decreto nº 1.547/1979.

## 3. Áreas de proteção dos Mananciais

São áreas de pouco valor comercial e que sofrem constantemente ameaças de invasão e depredação. Os proprietários destas áreas podem utilizar-se da Transferência do Potencial Construtivo, desde que se comprometam a preservar seus terrenos. É permitido, neste caso, ainda, a Transferência do Potencial entre municípios da Região Metropolitana de Curitiba.

As situações previstas para a aplicação da Transferência do Potencial Construtivo no município de Curitiba, Segundo o mesmo autor, são as seguintes: aplicação a todo o Patrimônio Cultural, Natural e Ambiental do Município de Curitiba (domínio público ou privado), e desde que a proteção e preservação seja de interesse público. Portanto, o instrumento poderá ser aplicado: I) nas Unidades de Interesse de Preservação - UIPs e Unidade de Interesse Especial de Preservação - UIEPs; II) nas áreas de Conservação Ambiental; e, III) nas áreas de influência do Anel de Conservação Sanitária Ambiental.

Some-se a isso que a Transferência do Potencial Construtivo em Curitiba ainda poderá ser aplicada quando ocorrer desapropriação (de área ou imóvel), com a finalidade de melhoramento viário, implantação de equipamentos públicos, programas habitacionais de interesse social e programas de recuperação ambiental, mediante acordo com proprietário.

Por sua vez, **a aquisição do potencial construtivo para utilização como fator de aumento construtivo** somente poderá ser realizado em áreas previamente definidas na Legislação Municipal de Curitiba, as quais são, geralmente, regiões com significativo potencial de adensamento e com uma infraestrutura. A utilização do potencial construtivo submete-se aos parâmetros determinados para cada região, como coeficientes de utilização, número de pavimentos e afastamentos.



A maneira como o proprietário que detém o Potencial Construtivo poderá dispor deste, ou seja, os meios de utilização da Transferência do Potencial Construtivo ocorrerá sob duas formas:

1- Utilizar o potencial construtivo em outras áreas:

Neste caso, as áreas passíveis de receberem o potencial construtivo precisam estar definidas no Plano Diretor. Via de regra, são regiões com significativo potencial de adensamento e que colaboram para otimizar a infraestrutura já implantada no local, a exemplo da BR -116. Em alguns casos, o potencial pode ser utilizado, outrossim, no mesmo terreno da Unidade de Interesse de Preservação, como, por exemplo, o espaço comercial - Casa Glaser, localizada no centro da cidade, cujos proprietários ergueram no fundo do terreno um edifício comercial. Um segundo caso é a utilização do potencial construtivo em terrenos com pelo menos 50% (cinquenta por cento) de sua área composta por cobertura vegetal, hipótese em que a edificação poderá contar com um acréscimo construtivo, desde que preserve a cobertura vegetal existente.

2- Comercializar o potencial construtivo:

O potencial construtivo, quando comercializado, transforma-se em cotas que podem ser adquiridas por empresas de construção civil para aumentar a área construída ou o número de pavimentos nos empreendimentos, ou, ainda, para ampliação deático (acréscimo no último pavimento para abrigar casa de máquinas ou outros equipamentos do edifício). Além disso, tais cotas podem ser utilizadas para regularizar obras em desacordo com as normas municipais, bem como para mudança de uso em algumas zonas ou setores. As cotas de potencial construtivo das UIEPs, no entanto, por se tratarem de

imóveis de uso público, correspondiam ao valor do projeto de restauração, devendo ser utilizadas apenas para este fim.

Em ambos os casos, o processo era intermediado pela Prefeitura Municipal de Curitiba - PMC, que condicionava o exercício deste direito ao compromisso de o proprietário promover as obras de restauro e a respectiva manutenção em suas edificações. Ademais, competia à PMC, outrossim, calcular o valor do potencial construtivo, definir o potencial passível de se transferir às áreas que poderiam receber, em tese, dito potencial e, por fim, o efetivo controle quanto à realização das obras de restauração nas referidas edificações. (BITENCOURT, 2010)

Consta na Lei nº 6.337/82, que a maneira como se aplicam os recursos auferidos com a comercialização do Potencial Construtivo, destinam-se exclusivamente ao Fundo de Restauro, para subsidiar a conservação nas unidades históricas. Desde a implementação do instrumento no município de Curitiba, já foram restaurados mais de 40 (quarenta) Unidades de Interesse de Preservação - UIPs e 6 (seis) Unidades de Interesse Especial de Preservação - UIEPs.

Em 1991, com a regulamentação da Lei nº 7.841, relata Bitencourt (2010), que os recursos passaram a ser destinados também para o Fundo de Habitação Popular, com vistas à criação de programas habitacionais de interesse social. Com a Lei n.º 8.000/2000, foi criado Fundo de Áreas Verdes, com o objetivo de criar parques, praças e programas ambientais, bem como a proteção de fundos de vales. Bem por isso, diversas áreas verdes foram transformadas em parques (Tanguá, Barigui Sul e Nascentes) e bosques (Uberaba, Solitude, Portugal e Fazendinha).

Nesse sentido, a legislação municipal de Curitiba que aborda o Potencial Construtivo traz algumas leis importantes:

O Decreto nº 359/2012 dispõe sobre a “concessão de incentivos ao programa Especial de Governo e dispõe sobre a forma de transferência de Potencial Construtivo”. Nesse decreto há disposição sobre a aquisição de cotas de Potencial Construtivo fixados de acordo com a necessidade do Programa Especial de Governo – PEG (transferível ao Programa). A Secretaria Municipal de Urbanismo - SMU fixará o número de cotas a serem adquiridas em função do incentivo concedido a cada caso. Os valores serão recolhidos com a finalidade de possibilitar as obras estabelecidas em projetos específicos, com orçamento e cronogramas de aplicação dos recursos, sob a orientação e controle dos órgãos responsáveis do Município de Curitiba. O potencial a ser transferido será calculado mediante parâmetros (estabelecidos nos anexos do Decreto). Os usos do potencial serão habitacionais e comerciais, a quantidade a ser transferida será o excedente de área admitida para o lote, o pagamento das cotas poderá ser parcelado em no máximo oito vezes, os índices de atualização serão IPCA e o IBGE, a multa e os juros moratórios serão calculados pelo IPCA, o Certificado de Vistoria de Conclusão de Obras será expedido somente com a quitação de todas as parcelas.

Por sua vez, a Lei nº 6.337/1982, "Institui o incentivo construtivo para a preservação de imóveis de valor cultural, histórico ou arquitetônico". Dispõem os artigos 2º a 5º desta Lei que a autorização para construir acima do limite previsto está atrelada ao compromisso de preservação do proprietário do imóvel segundo orientação da Prefeitura Municipal. O incentivo construtivo será concedido para construção no próprio terreno em que se encontre erigido o imóvel, desde que haja área remanescente para tanto e desde que não seja afetado o seu entorno. Caso não seja possível a utilização do incentivo, poderá ser ele transferido para outro imóvel mediante interveniência da Prefeitura Municipal. Na ocorrência da formalização do incentivo, responderá o proprietário do imóvel pela sua conservação, sob pena de sanção.

Dentre as leis estudadas, sobressai o Decreto nº 625/2000, que estabelece condições para a concessão de potencial construtivo e regulamenta a Lei nº 9.803/00 que “Dispõe sobre a Transferência de Potencial Construtivo” e dá outras providências.

No decreto há especificação de duas figuras distintas: a concessão de potencial construtivo e a transferência de potencial construtivo. Na “concessão de potencial construtivo”, faz-se a outorga ao município. “O

proprietário de imóvel, poderá requerer aos órgãos municipais competentes, solicitação de concessão de potencial construtivo”, que dependerá de prévia apreciação e aprovação; o encaminhamento será dado ao Conselho Municipal de Urbanismo – CMU (artigo 2º do Decreto 625/2000). Na “transferência de potencial construtivo”, a mudança de potencial pode ser para o mesmo proprietário, porém em outro imóvel desde que possa utilizar o potencial, a segunda opção seria para outro titular.

O requerimento deve ser instruído com alguns documentos essenciais (artigo 3º do Decreto 625/2000), entre eles, está a certidão do registro de imóveis atualizado nos últimos noventa dias. O requerimento passará por uma metódica tramitação: I) dá-se a entrada no protocolo geral da prefeitura, após, II) há o encaminhamento ao Conselho Municipal de Urbanismo; III) o Núcleo de Assessoramento Jurídico da Secretaria Municipal do Urbanismo NAJ-SMU faz a análise da prova de domínio e elabora parecer; IV) enviado para o Conselho Municipal de Urbanismo, este encaminha para os órgãos competentes para manifestação quanto a viabilidade e interesse do Município; V) no caso de parecer favorável, o Conselho Municipal de Urbanismo fará avaliação do imóvel com base no ITBI ou Comissão de Avaliação de Imóvel; VI) por fim, faz-se a análise e cálculo do potencial construtivo pelo Conselho Municipal de Urbanismo; e, finalmente, acontece a VII) concessão do potencial construtivo pelo Conselho Municipal de Urbanismo.

Após todo esse trâmite, ocorrerá a expedição da Certidão de Potencial Construtivo, conforme artigo 4º, parágrafo único do Decreto 625/2000, que deverá conter:

- I - nome do proprietário e sua identificação;
- II - endereço do imóvel a ser concedido o potencial e sua indicação fiscal;
- III - endereço do imóvel a ser transferido ao Município, quando for o caso, e sua indicação fiscal;
- IV - valor do metro quadrado do imóvel;

V - potencial construtivo concedido;

VI - condições de concessão e transferência do potencial estabelecidas pelo CMU.

Dispõe o Decreto nº 625/2000 em seu artigo 5º:

Art 5º. A concessão de potencial construtivo poderá ser transferida pelo proprietário a outro titular, a critério do CMU, ouvidos os órgãos competentes, desde que comporte a integralidade da concessão ou o total remanescente.

Neste caso, o Decreto cuida da “Transferência de Titularidade de Concessão de Potencial Construtivo” para o caso específico de imóvel que cede o potencial em alienação a outro titular.

O artigo 6º do mesmo decreto, por sua vez, dita:

Art. 6º. O potencial concedido nos termos do Título I, deste decreto, poderá ser transferido total ou parcialmente a outro imóvel, dependendo para tanto de prévia apreciação e aprovação da SMU, através de requerimento específico.

Neste outro caso, o Decreto especifica a “Transferência de Potencial Construtivo” a outro imóvel (imóvel que recebe o potencial).

Há uma proposta de transferência do potencial construtivo do imóvel ao Município como forma de indenização, nas hipóteses previstas no artigo 2º, da Lei nº 9.803/00, o que se fará mediante cópia da planta cadastral. Dita este artigo:

A transferência total ou parcial de potencial construtivo também poderá ser autorizada pelo Poder Público Municipal, como forma de indenização, mediante acordo com o proprietário, nas desapropriações destinadas a

melhoramentos viários, equipamentos públicos, programas habitacionais de interesse social, programas de recuperação ambiental, e na subutilização de potencial construtivo por limitações urbanísticas, de imóveis situados no Setor Estrutural. (CURITIBA, 2012)

Como se vê, o município de Curitiba tem muitas opções de utilidade para o Potencial Construtivo, este é um verdadeiro incremento as diversas atividades relacionadas ao planejamento urbano.

#### 4.4. PROPOSIÇÃO DE UM CADASTRO TEMÁTICO COM AS RESTRIÇÕES DA PROPRIEDADE

Atualmente, apesar de junto ao Cadastro do Município de Cuiabá ter sido acrescido um mapa de zoneamento da cidade, este não é suficiente para esclarecer todas as restrições e limitações. O Cadastro Temático proposto necessita ser modelado de forma tal que possa gerir as informações do imóvel com todas as restrições pertinentes.

O método utilizado pela Prefeitura Municipal de Cuiabá para proceder às avaliações com fins tributários a cobrança do IPTU e ITBI, é o “método evolutivo”: que estima o valor de um imóvel à partir da somatória do valor do terreno acrescido do custo da construção. (Vide Anexo IV)

Para a apuração do Valor Venal do Terreno é utilizada a seguinte fórmula matemática:

$VVT = At \times Vm \times Fst \times Fet \times Fct \times Fge \times Fgl \times Fmp \times Fdat$ , onde :

$VVT$  = Valor venal do terreno

$At$  = Área do terreno

$Vm$  = Valor do metro quadrado por padrão de rua (tabela

I).

$Fst$  = Fator de influência da situação do terreno (tabela

II).

$Fet$  = Fator de influência de esquina ou número de testada (tabela III).

$F_{ct}$  = Fator de influência de características do terreno (tabela IV).

$F_{ge}$  = Fator geométrico (tabela V).

$F_{gl}$  = Fator gleba (tabela VI).

$F_{mp}$  = Fator de melhorias públicas (tabela VII).

$F_{dat}$  = Fator de depreciação em função da área de tombamento (tabela XVI)

A apuração do Valor Venal da Edificação obedece a seguinte equação matemática:

$$VVE = Ae \times Vu \times Fl \times Fo \times Fdat, \quad \text{onde:}$$

VVE = Valor Venal da Edificação;

Ae = Área da Edificação;

Vu = Valor unitário do M2 da construção obtido pela pontuação na análise do perfil da Edificação (tabelas VIII a XIII);

Fl = Fator de localização (tabela XIV);

Fo = Fator Obsolescência (tabela XV);

Fdat = fator de depreciação em função da área tombada (tabela XVI);

Denote-se que conforme a Tabela IV e Tabela XVI (Anexo IV), que trás ofator de influência de características do terreno e fator de depreciação em função da área tombada respectivamente, não existe outro fator no cálculo do valor venal, que venha contemplar a depreciação relativa às restrições legais que derivam da Função Social da Propriedade e do planejamento da cidade.

De acordo com entrevista realizada com a Procuradora do Município de Curitiba, Cíntia Estefânia Fernandes (Apêndice I), o lançamento em massa do valor dos imóveis é muito preciso, mas não é absoluto. O munícipe tem um prazo para reverter o lançamento e a prefeitura tem obrigação de reverter a situação caso o contribuinte ofereça um dado substancial para tal evento. O que deve estar vinculado a base de cálculo do tributo seja Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU ou Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis de Direitos a eles Relativos - ITBI.

Explica ainda a Procuradora, que nos serviços taxados como o de coleta de lixo, para a definição do valor do serviço prestado, tem que se saber o valor do imóvel para taxar. Outro tributo nesta questão é o

Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e Doação - ITCMD, para os casos de doação, ou seja, onde não existe ônus de transferência imobiliária, e, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, que não é municipal, mas que se houver convênio passa a ser municipal. Todos esses tributos imobiliários, que de alguma maneira estão ligados ao município tem que refletir uma base de cálculo correta, e, para refletir uma base de cálculo correta tem que ser consideradas as limitações de uso, pois estas, tem implicação direta no valor do imóvel no mercado. Todos os tributos imobiliários tem que refletir uma base de cálculo correta.

Explica o diretor da Secretaria de Finanças do Município de Cuiabá (Apêndice II) que as zonas constantes do mapa de zoneamento estão inseridas na cartografia do Cadastro; que as restrições urbanísticas influenciam na tributação, pois são redutoras do valor venal. Segundo o Código Tributário Municipal (Lei n. 43/97, art. 362) poderá haver isenção, imunidade, redução e remissão no questionamento dessas limitações e restrições.

Considerar os aspectos restritivos da propriedade é um passo a mais na busca por equidade, no estabelecimento do correto valor que vai ser a base de cálculo dos tributos municipais, existe a necessidade de serem acrescidas a essa definição do valor venal do imóvel as restrições conforme os índices urbanísticos. No caso do Potencial Construtivo, por exemplo, alguns imóveis tem potencial maior que outro porque a Função Social da Propriedade assim impõe. O Cadastro proposto contendo as restrições pode vir a ajudar na elaboração da Planta Genérica de Valores e contribuir de forma efetiva na correta distribuição do ônus fiscal.

A base de cálculo do tributo é o elemento em que se fundamenta a cobrança e sua correta definição, é indispensável que ela não se baseie em distorções. Se a materialidade de determinado tributo caminha para um sentido, e este sentido não é respeitado pela base de cálculo, temos uma incongruência normativo-tributária que deverá ter por consequência a nulidade da base de cálculo, por esta ser viciada ou defeituosa. A correta definição da base de cálculo é uma exigência constitucional.

Através do Estudo de Caso, verificou-se que as restrições devem não apenas impor deveres aos proprietários dos imóveis urbanos, mas



delas podem decorrer incentivos e benefícios, como é o caso dos imóveis tombados e aos imóveis em Zona de Interesse Ambiental. Conhecer os instrumentos urbanísticos que resultam nesses benefícios, faz parte da idéia em se implementar um Cadastro Temático com as informações relacionadas as restrições, o que mostra a amplitude e diversidade do Cadastro Territorial Multifinalitário.

Ademais, o funcionamento adequado desse Cadastro poderá garantir ao Poder Público Municipal o incremento de sua receita através da Outorga Onerosa e o investimento e manutenção dos imóveis que estejam em Zona de Interesse Histórico, bem como, contrapartidas aos proprietários que não possam utilizar seu direito de construir nas Zonas de Interesse Ambiental.

Tem-se percebido como finalidade precípua desse Cadastro proposto, utilizá-lo como ferramenta de gestão, pois no município de Cuiabá uma carência quase permanente que se constata (como em outros municípios), é a ausência de instrumentos confiáveis de gestão. Nesse sentido, o Cadastro Temático contendo as restrições urbanísticas facilitará a obtenção dessas informações ao gestor.

Isso vem confirmar os dizeres de Erba (2010), donde, torna-se relevante conhecer e mapear as restrições que possam agir sobre a propriedade imóvel, pois estas impactam o seu valor e o seu potencial de desenvolvimento, bem como, há necessidade de se conhecer em profundidade as leis e decretos relacionados ao território, referentes ao proprietário e seu imóvel. A representação na base cartográfica das restrições à propriedade, praticamente não ocorre nas jurisdições brasileiras, o que se constitui num dos grandes desafios a ser enfrentado pelos administradores dos cadastros modernos.

A proposição de um Cadastro Temático de Restrições coloca-se também como uma ferramenta para auxiliar a gestão municipal no seu Poder de Polícia, permitindo ao gestor intervir no caso de invasão e ocupação de áreas com restrições naturais e legais, mediante informações confiáveis e materializadas no Cadastro Territorial Multifinalitário. Assim, impediria-se o aumento e solidificação das posses irregulares, agindo de maneira rápida. A concretização da ocupação informal, em longo prazo, acarreta os mais diversos ônus a administração.

Quando se concretizam as ocupações informais, têm-se assentamentos precários com incorretas construções habitacionais, a

ausência de adequação à topografia, desrespeito a áreas verdes, o mau uso do solo, desrespeito às nascentes e córregos que passam a ser canalizados em escoamento de esgoto domiciliar. Isso tudo traz vários riscos à população: desabamentos de encostas, inundação e propagação de doenças, dentre outras consequências. O que por sua vez, também geram custos com urbanização, desapropriação, realocação das famílias, obras de contenção, saneamento, drenagem e infraestrutura, paisagismo e recuperação ambiental. Como o município poderá gerir áreas problemáticas dentro do município sem o conhecimento dos mapeamentos e materializações das restrições naturais e legais do território urbano? O Cadastro proposto visa ser uma ferramenta de demarcação precisa de áreas com restrições e com informações confiáveis que irão subsidiar as decisões judiciais, visto que a legislação ambiental é bastante evoluída, porém, carente dessas informações materializadas para que essa legislação seja efetivada.

Outro fator importante, diz respeito a inadequação das políticas de uso e ocupação do solo. Os instrumentos de planejamento como planos diretores, leis de uso e ocupação do solo, zoneamento e leis de parcelamento do solo, entre outras leis, necessitam de uma maior avaliação sobre os seus limites e se os resultados da sua aplicação têm sido satisfatórios ou não, se tem sido atingidos os seus objetivos.

Um Cadastro Temático de Restrições pode ser utilizado como esse termômetro. Em contrapartida a leis restritivas e parâmetros urbanísticos muito exigentes, devem existir estudos ou mecanismos de compensação para a população; o que pode ser feito a partir do conhecimento das restrições, das leis que impõe essas restrições e das restrições naturais do ambiente. O quanto restringem será o quanto poderão os proprietários se beneficiarem com a isenção ou diminuição do IPTU; saber utilizar o potencial construtivo adequadamente, e, valer-se dele em prol da cidade, e como moeda de negociação para auferimento de benefícios a coletividade e ao munícipe individualmente, também perfaz-se num cumprimento da Função Social da Propriedade.

Em Cuiabá existe uma normativa (anexo II), Instrução Normativa da Secretaria Municipal de Finanças de Cuiabá - SMF/Cuiabá - MT nº 1 de 15.08.2012, que regulamenta descontos aos proprietários com imóveis em ZIA's e APP's, mas essa normativa é desconhecida dos munícipes.

Mais uma vez Erba (2010), robustece a proposição de um Cadastro que contenha as informações de Restrições ao asseverar ser indubitável reconhecer que as restrições urbanísticas estabelecidas para fins de preservação ambiental, urbanística ou no caso de benefícios maiores como as obras públicas são um tipo de variável que influenciam na valorização ou desvalorização do imóvel. Em muitos casos, as restrições passam a ser vistas como um gravame sobre o imóvel.

O Cadastro Temático de Restrições propõe o mapeamento e indicação das restrições naturais constantes na Carta Geotécnica. O Cadastro com as limitações físicas da Carta Geotécnica de restrições físicas vem a contribuir com o planejamento municipal e o desenho urbano, no que se refere ao adensamento de traçado de vias públicas, por identificar as áreas impróprias como áreas de várzeas e áreas alagadiças que não são levadas em consideração nas definições dos locais que podem receber o Potencial Construtivo Excedente.

Devido a ignorância quanto às restrições existentes na cidade e desconhecimento do território em que habitam, muitos cidadãos são pegos de surpresa, como é o caso do Residencial Bonavita em Cuiabá, que teve a obra embargada por desrespeito as restrições ambientais, físicas e legais causando inúmeros prejuízos ao compradores, como se relata abaixo:

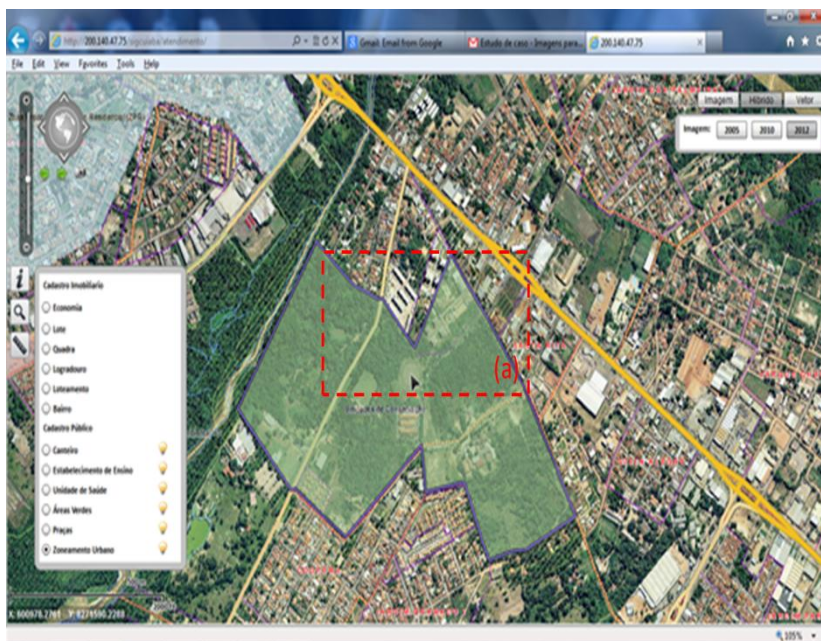
Na construção do Residencial Bonavita, houve alteração do projeto original quando a quantidade de torres, passando de 3 (três) para 5 (cinco); a alteração na obra acabou por adentrar parte da Zona de Interesse Ambiental. Esse empreendimento foi embargado pela Justiça Estadual através de ação civil pública interposta pelo promotor de Defesa do Meio Ambiente. A alteração da área passou de 76.056,08 m<sup>2</sup> para 117.939,63 m<sup>2</sup>. A Justiça Federal em Mato Grosso determinou a suspensão das vendas de apartamento e determinou que se procedesse a imediata elaboração de aditivo contratual informando aos consumidores quanto à existência de ações judiciais, e o teor das demandas; em que fase se encontrava a tramitação processual, com a opção de desistência do consumidor, reembolso das quantias pagas de forma atualizada caso não concordasse com o risco que lhe foi informado.



**Figura 13.** Obra embargada: prédio Bonavita – Cuiabá/MT

**Fonte:** Midianews

Outro caso, são os condomínios que conforme o Cadastro do município encontram-se supostamente inseridos em uma Unidade de Conservação, qual seja, Parque da Saúde também conhecido como Parque Zé Bolo Flô, na região do Coxipó da Ponte em Cuiabá. O parque além de ser uma Unidade de Conservação tem nas suas adjacências Zonas de Interesse Ambiental e Zonas de Amortecimento.



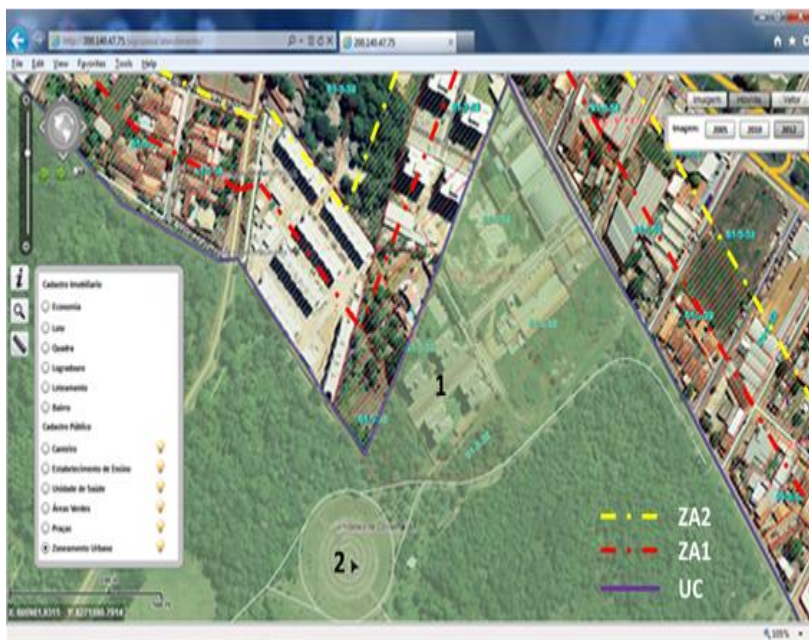
**Figura 14.** Unidade de Conservação Parque da Saúde, Coxipó da Ponte, Cuiabá/MT

Fonte: Cadastro Municipal



**Figura 15.** Condomínio residenciais inseridos em Unidade de Conservação

Fonte: Autora



**Figura 16.** Torres do Condomínio inserido na Unidade de Conservação

Fonte: Cadastro Cuiabá.

O Ponto 2 referente ao Centro Cívico do Parque Zé Bolo Flô apresenta a Coordenada UTM (6009980,75 E; 8271590,51 N) referente ao Fuso 21S, datum SAD 69.

Muitas das construções se presumem regulares simplesmente por terem sido autorizadas pela Prefeitura e licenciadas pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente, mas em algumas situações não há respeito ao Código de Obras, a Lei de Uso e Ocupação e ao Plano Diretor. A estes tipos de irregularidade somam-se os loteamentos e obras realizados em áreas inundáveis e que se perpetuam por falta de fiscalização, atualização, e, algumas vezes por corrupção.

Porém, esse não é o único entendimento que se deve ter sobre a proposição das restrições ordenadas em um Cadastro Temático, as limitações sobre a propriedade, estão intimamente relacionadas a uma urbanização planejada para que seja conservado o ambiente urbano. Nesse sentido, o adensamento populacional em busca de melhores

condições econômicas de subsistência tem sido uma constante e a priorização do planejamento urbano, com a inserção de limitações legais de cunho restritivo passa a ser primordial. Conclui-se, então, que a necessidade de imposição das restrições urbanísticas e ambientais estão intimamente relacionadas ao ordenamento do processo de urbanização e do desenvolvimento econômico (que ocorrem associados).

O aumento das populações impõe constantes mudanças e adequações nas cidades, como consequência, desenvolvimento e preservação precisam conviver juntos. Os órgãos públicos, no processo de urbanização das cidades, devem estruturar e gerenciar da melhor forma a informação de conhecimento do território. No que diz respeito as restrições de uso e ocupação, estas, encontram-se intimamente relacionadas a alguma forma de preservação ambiental e manutenção do equilíbrio, planejamento e organização das cidades. Por outro lado, temos que as restrições impactam o valor do imóvel e restringem o seu potencial de desenvolvimento.

O uso e ocupação do solo também implica na qualidade da água, posto que comumente tem-se se destruído ou poluído os córregos e nascentes existentes no meio urbano. A conservação da vegetação, aliada a uma ocupação correta é um ponto benéfico para a qualidade da água. Para se ter água de boa qualidade, deve-se pensar em bacia hidrográfica: construções em áreas não permitidas ou realizadas de forma inadequada, podem resultar em esgoto doméstico e outros resíduos que afetarão a água e por derradeiro, a tornará de baixa qualidade. A reabilitação é um processo bastante caro (desvio de esgoto, dragagem dos sedimentos e resíduos, recomposição das margens do entorno). A prevenção consiste em serem tomadas medidas de controle de uso e ocupação do solo.

A proposição do Cadastro Temático de Restrições, tem como uma das finalidades, tornar de conhecimento público e acessível as restrições urbanas e ambientais que incidem sobre a propriedade, os instrumentos urbanísticos que estão interligados as restrições e oferecer de forma clara e explícita os direitos e deveres dos munícipes.

Espera-se com a proposta de inserção dessas limitações em um Cadastro Temático resultem em benefícios não somente ao Poder Público Municipal e sua fiscalização, mas aos proprietários/munícipes. O que por consequência resultará em benefícios para os negócios

imobiliários e outros agentes ou entidades: construtoras, incorporadoras, concessionárias públicas e compradores de imóveis, pois, gera-se conhecimento do território.

Com a sistematização e publicidade que se pretende dar aos direitos e obrigações, decorrentes das restrições neste Cadastro, espera-se que possa haver contribuição também, nas soluções de demandas apresentadas aos órgãos administrativos relacionadas a não observância das limitações. Acredita-se que as informações estariam acessíveis de forma célere ao prejudicado e a fiscalização (poder de polícia estatal), o que ocasionaria mais agilidade e efetividade fiscalizatórios. No caso de demanda judicial já interposta, contribuiria para o órgão judicante decidir de forma mais célere, equilibrada e razoável quanto a construção, não-construção, demolição ou cessação da atividade.

Ao fazer uma investigação das restrições mais recorrentes na Cidade de Cuiabá, constatou-se que as limitações resultantes do Zoneamento, são as que mais tem impedido o exercício pleno do direito de propriedade. No Zoneamento as restrições impostas são denominadas Índices Urbanísticos. São elas: Coeficiente de Ocupação, Cobertura Vegetal Paisagística, Cobertura Vegetal Arbórea, Coeficiente de Permeabilidade, Potencial Construtivo, Limite de Adensamento, Potencial Construtivo Excedente e Gabarito de Altura. Constatou-se também que os proprietários de grandes propriedades, tem procurado maneiras para minorar essas restrições.

A Operação Urbana Consorciada (OUC) é um dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade e que tem sido usado erroneamente para esse intento, por haver previsão legal no artigo 32 do Estatuto da Cidade para modificação dos índices. Em maio de 2012 foi proposta a primeira OUC para o município de Cuiabá no bairro Senhor dos Passos, com objetivo de revitalizar a área próxima a nascente do Córrego da Prainha. Algumas informações sobre essa OUC:

O local a ser objeto da OUC no bairro Senhor dos Passos tem mais de 20.000 m<sup>2</sup> e está localizado em uma área de preservação ambiental onde existem três tipos de classificação: ZIA 1 e 3 (Zona de Interesse Ambiental - ZIA 1 até 15%, e, ZIA 3 até 5%) e uma Área de Preservação Permanente - APP.

A proposta da OUC é implantar no local um parque com pista para caminhada, espaço para exercícios físicos, playground e academia para terceira idade, entre outros benefícios. Ao lado do parque seria feita



a revitalização de uma praça, que já existe no local, mas que não possui nenhuma infraestrutura.

O projeto também prevê a construção de uma passarela na Avenida República do Líbano, em frente a rodoviária de Cuiabá. A passarela tem o objetivo de melhorar e garantir a segurança da população no acesso à praça e ao parque, devido ao enorme fluxo de veículos da Avenida. O valor total proposto para essa OUC é de R\$ 9.350,000,00 (nove milhões trezentos e cinquenta mil reais).

Os investimentos previstos pela iniciativa privada são de R\$ 8,5 milhões, o que inclui o valor da área do parque (8.800 m²), de R\$ 4 milhões, que será doada para o município.

No entanto, o Ministério Público Estadual, fiscal da lei, ao participar da Audiência Pública instaurou Inquérito Civil para coletar dados e informações que possam subsidiar providências visando a resguardar o interesse público na implantação da Operação Urbana Consorciada (IN nº 33/2012 SIMP 000807-002/2012), movido pela Promotoria da Defesa Ambiental e Ordem Urbanística.

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 32, ao tratar da OUC dita:

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

**§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:**

**I – a modificação de índices característicos de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como**

alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I – definição da área a ser atingida;

II – programa básico de ocupação da área;

III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV – finalidades da operação;

V – estudo prévio de impacto de vizinhança;

VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;

VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o *caput*, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

**Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento**

**das obras necessárias à própria operação.**

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

Segundo informações do Ministério Público no Inquérito Civil, em Cuiabá não existe, ainda, lei municipal que defina quais áreas são previstas para implantação de OUC no município; também não há definição legal do coeficiente construtivo máximo nas áreas de OUC. A Lei nº 231/2011 (Lei de Uso e Ocupação) apenas define os coeficientes de ocupação máxima em áreas ZIA 1 e ZIA 2, conforme artigo 157, § 1º e 2º.

O art. 72 do Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico de Cuiabá (Lei Complementar nº 150 de 29 de janeiro de 2007) define:

**Art. 72. As áreas para as Operações Urbanas Consorciadas deverão ser definidas em lei específica.**

§1º. Nas áreas definidas para Operações Urbanas Consorciadas o Município terá o Direito de Preempção, nos termos do disposto na Seção I da subseção III do Gerenciamento Municipal.

**§ 2º. Lei específica definirá o coeficiente construtivo máximo do imóvel nas áreas de Operações Urbanas Consorciadas.**

A falta de planejamento urbano adequado, representado pela lacuna em questão, permite que intervenções urbanas de variadas

espécies e objetivos sejam indevidamente qualificados, como no caso em questão, sob a forma de pedido de licenciamento para OUC.

Em conformidade com as razões do Ministério Público no Inquérito Civil, a OUC é “um tipo de intervenção urbana voltada para a transformação estrutural do ambiente urbano, tais como melhorias sociais e valorização ambiental. A referida intervenção apresenta-se formatada como instrumento hábil a possibilitar manejo dos índices e parâmetros urbanísticos vigentes, com vistas a consecução de um empreendimento imobiliário numa localidade caracterizada por restrições nos índices construtivos, fruto da ausência de planejamento urbano adequado (ausência de legislação que estabeleça previamente, com base em estudos e projeções, quais áreas no município seriam possíveis de implantação de OUC)”.

Ainda conforme fundamentou o Ministério Público: “o licenciamento da OUC Senhor dos Passos possui vício insanável por afronta ao princípio da legalidade, afronta o princípio da eficiência (art. 37/CF), desperdiça tempo e custos para a administração. Foram realizadas duas audiências públicas e constantes reuniões realizadas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Estratégico. A verificação superveniente da ocorrência de ilegalidade no licenciamento gera a necessidade de revisão do ato ilegal (Súmula 346 e 437/STF)”.

Nesse sentido, um Cadastro Temático constando as restrições urbanísticas facilitaria:

a) o esclarecimento quanto as áreas de zoneamento, e as restrições nestas áreas, seus índices urbanísticos, e que leis as amparam;

b) a definição de áreas urbanas aptas a realização de OUC, bem como, de outros instrumentos a serem aplicáveis em Cuiabá e que tivessem relação direta com as restrições. O Estatuto da Cidade e a Lei de Plano Diretor preveem a implementação da OUC e a ampliação do potencial construtivo através deste instrumento. O Cadastro Temático de Restrições seria de muita utilidade neste caso e em outros similares, pois comporia juntamente com outros meios, a correta definição dessas áreas;

c) diminuiria-se a análises de pedido de licenciamento e haveria agilidade nessas análises, interpostos na prefeitura e nas suas secretarias; no caso específico das OUC's que vem sendo interpostas no município

de Cuiabá, evitaria-se as audiências públicas e reuniões das comissões desnecessárias;

d) na Transferência de Potencial Construtivo ou na Outorga Onerosa do Direito de Construir, o Cadastro facilitaria e tornaria transparentes essas negociações.



## CONCLUSÃO

O primeiro argumento apresentado nesta dissertação é a evidência da necessidade de um Cadastro Temático para mostrar informações relativas às restrições que surgem no planejamento das cidades. As informações devem ser sistematizadas e concisas cumprindo as normas, e, portanto, respeitando os direitos das partes interessadas, sejam órgãos públicos ou cidadãos. O segundo argumento seria qual é a finalidade de um Cadastro Temático de Restrições, para então descobrir qual a relação existente entre este e outros pontos expostos nesta dissertação, favoráveis a um eficaz e transparente desenvolvimento urbano. Somente assim chegaremos perto de uma conclusão quanto ao Cadastro Temático estar cumprindo a função de instrumento urbanístico

Com a análise da Função Social da Propriedade, chegamos as seguintes conclusões:

- a. A unificação do conceito de propriedade como um direito de todos os cidadãos, com a exceção do uso público em situações especiais, ao longo de sua evolução;
- b. A mesma interpretação do conceito de propriedade nas diferentes Constituições brasileiras ao longo dos anos, com exceção da inclusão das características de função social, segundo FERREIRA e LEONETTI;
- c. A responsabilidade dos municípios para o cumprimento implementação jurídica e prática da função social através da criação de um cadastro temático, como o aqui proposto.

Sobre os conceitos essenciais no estudo da Propriedade e do Direito de Propriedade e as Intervenções do Estado na Propriedade, chegamos as seguintes conclusões:

- a.- Os termos limitações e restrições são semelhantes, mas não sinônimos, como expressam os doutrinadores MEIRELLES e MEDAUAR.
- b.- Independentemente da especialidade do direito seja direito administrativo ou urbanístico, o uso dos termos "limitações administrativas" e "limitações urbanas" têm o mesmo significado em uma propriedade privada.
- c.- o direito de propriedade, segundo os doutrinadores FILHO E MEDAUAR, a "ocupação temporária" é a utilização, pela Administração Pública, de bens imóveis privados, para a realização de serviços públicos. O conceito "requisição" é a exigência legal, a ordem emanada da autoridade competente

para que se cumpra se preste ou se faça o que esta sendo ordenado. Neste contexto, será possível a intervenção estatal em bens móveis, imóveis e serviços particulares do administrado em razão de uma situação transitória de iminente perigo público.

Dada a análise quanto a relevância e necessidade de inserir as limitações no cadastro, chegou-se à conclusão de que o Cadastro Temático proposto deve recolher não só restrições sobre questões legais, fruto do ordenamento urbano, mas também deve caracterizar-se como um eficiente instrumento urbanístico, que esclareça aos munícipes acerca das limitações da sua propriedade e como também informe os impedimentos do meio físico e do solo urbano. O levantamento cadastral desse Cadastro Temático deve evidenciar as limitações de uso e/ou de restrições de uso.

Dados os objetivos específicos da dissertação, concernente as demandas de limitações e restrições de zoneamento relacionadas ao direito de propriedade do imóvel urbano, junto a prefeitura e secretarias municipais do estudo de caso proposto, temos as seguintes conclusões:

a.- A proposta de um Cadastro de Restrições estabelecidas pelo zoneamento deverá constituir-se num instrumento urbanístico de materialização do plano diretor, este, que por sua vez, fixa as linhas gerais de uso e ocupação do solo e detalha com precisão a ordenação da propriedade no município;

b.- existem motivos que justificam a criação de um Cadastro Temático de Restrições, tais como o desconhecimento dos munícipes no que se refere a legislação que regula a propriedade da terra, suas obrigações, e especialmente, os seus direitos; assim como existe também, uma carência de publicidade e acesso rápido as informações sobre as restrições e índices urbanísticos das suas propriedades;

c- Efetividade da Função Social da Propriedade e do planejamento urbano como consequência do conhecimento das restrições urbanas e ambientais, constantes nas leis, que incidem sobre a propriedade.

A conclusão geral se perfaz na relevância da inclusão das restrições de zoneamento em um Cadastro Temático, como contribuição relevante para os proprietários de imóvel urbano e para o Município e outros agentes, como contribuição na definição de valor justo da propriedade na Planta de Valores Genérica - PVG, melhor conhecimento e aplicação de instrumentos urbanísticos, inclusive de uma melhor



possibilidade do conhecimento público quanto as restrições e limitações. As restrições de zoneamento em um Cadastro Temático poderá ser acessado pelo Poder Público Municipal ou qualquer agente que tenha relação com a propriedade, sejam nos negócios imobiliários ou outros agentes, como forma de conhecimento do território urbano.



## BIBLIOGRAFIA

ALVES, Eliana Calmon. **Aspectos Constitucionais do Direito da Propriedade Urbana**. BDjur, Brasília, DF. Disponível em:<[http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/8779/Aspectos Constitucionais\\_Direito.pdf?sequence=4](http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/8779/Aspectos_Constitucionais_Direito.pdf?sequence=4)>. Acesso em: 20mai.2013.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 11 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 2008.

BELTRÃO, Irapuã. **Função Social da Propriedade: evolução histórica-constitucional e política urbana**. Ciclo Renovando Conhecimento. Disponível em:<[http://portalciclo.com.br/downloads/artigos/direito/funcao\\_social\\_da\\_propriedade\\_evolucao\\_historica\\_constitucional\\_e\\_politica\\_urbana.pdf](http://portalciclo.com.br/downloads/artigos/direito/funcao_social_da_propriedade_evolucao_historica_constitucional_e_politica_urbana.pdf)> Acesso em 20 mai.2013.

BITENCOURT, Ana Paula Mota de. A Transferência do Direito de Construir para a conservação do patrimônio natural e cultural: a experiência da cidade de Curitiba. 2010.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil). **Sub Chefia de Assuntos Jurídicos. Casa Civil da Presidência da República**. Brasília, 11 de jan. 2012. Disponível em:<<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/codigos-1#content>>. Acessado em: 10 mai. 2011.

BRASIL, Constituição de 1891 de 24 de fevereiro de 1891. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acessado em: 18 jun.2012.

BRASIL, Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934 de 16 de julho de 1934. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acessado em: 18 jun.2012.

BRASIL, Constituição dos Estados Unidos Do Brasil de 1937 de 10 de novembro de 1937. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 10 nov.

1937, republicado em 11 nov.1937, 18 nov.1937; 19 nov. 1937. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)> Acessado em: 18 jun.2012.

BRASIL, Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 19 set.1946, republicado em 25 set.1946 e 15 out. 1946. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)> Acessado em: 18 jun.2012.

BRASIL.Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de Outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 5 out.1988. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acessado em: 18 jun.2012.

BRASIL. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). **Diário Oficial da União**. Brasília, 10 jul.2001. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acessado em: 22 set.2011.

CUIABÁ,Lei Complementar nº 150 de 29 de janeiro de 2007 (Plano Diretor). **Gazeta Municipal de Cuiabá**, 02 fev.2007. Nº 829. Disponível em:<[http://www.camaracba.mt.gov.br/arqs/Plano\\_Diretor.pdf](http://www.camaracba.mt.gov.br/arqs/Plano_Diretor.pdf)>. Acessado em: 6 jun.2012.

CUIABÁ. Lei Complementar nº 231 e 232 de setembro de 2011.(Lei de Uso, Ocupação e Urbanismo de Cuiabá). **Gazeta Municipal de Cuiabá**. 27 mai.2011. Nº 1059. Disponível em:<<http://www.camaracba.mt.gov.br/index.php?pag=legislacao>> Acessado em:23mai.2012.

CURITIBA. Decreto nº 359 de 8 de março de 2012. **Diário Oficial**.15 mar.2012. Nº 21. Disponível em:<<http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/AtosConsultaExterna.aspx>>. Acessado em:10fev.2013.

CURITIBA. Decreto nº 625 de 1 de julho de 2004. **Diário Oficial**. 15 jul. 2004. Nº 54. Disponível em: <<http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/AtosConsultaExterna.aspx>> Acessado em: 10 fev. 2013

CURITIBA. Lei nº 6.337 de setembro 1982. **Diário Oficial**. 6 out. 1982. Nº 40. Disponível em: <<http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/AtosConsultaExterna.aspx>> Acessado em: 10 fev. 2013.

CURITIBA, Lei Ordinária nº 9.803 de 03 de janeiro de 2000. **Diário Oficial**. 4 jan. 2000. Disponível em: <<http://legisladoexterno.curitiba.pr.gov.br/AtosConsultaExterna.aspx>> Acessado em: 10 fev. 2013.

DIAS. Camargo Lucimberg. **Remoção da população de assentamentos precários e áreas de risco em Cuiabá (MT)**. In: Argumentum, jan./jun. 2012, v. 4, n.1, p. 137-151.

DUGUIT, Léon. **Traité de Droit Constitutionnel** (Volume 1). 10. ed. Paris; Ancienne Librairie Fontemoing & Cie, Editeurs, 1921. Disponível em: <<http://archive.org/details/traiteddroitco01dugu>>. Acesso em 20 mai. 2013.

ERBA, Diego Alfonso. **Importância dos aspectos jurídicos no Cadastro Técnico Multifinalitário**. Dissertação de (Mestrado ENGCIVIL UFSC). Florianópolis, ENGCIVIL, 1995. (Cadastro Técnico Multifinalitário e Gestão Territorial)

ERBA, Diego Alfonso. **Da gestão e do Financiamento do Cadastro**. Manual de Apoio – CTM: Diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário nos municípios brasileiros/Organizadores: Eglaisa Micheline Pontes Cunha e Diego Alfonso Erba – Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

ERBA, Diego Alfonso; Lima Junior, Pedro de Novais; Oliveira, Fabrício Leal de (Org). **Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Política Fiscal e Urbana**. Rio de Janeiro: Studium, 2005.

FARIAS, Cristiano Chaves de. **Direitos Reais**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

FERREIRA, João Sette Whitaker; MARICATO, Ermínio. **OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA: diversificação**

**urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?** Porto Alegre/São Paulo: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002

FERNANDES, Edésio. **O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística.** Pulic Completa, 2010. Disponível em <<http://www.conselhos.mg.gov.br/uploads/24/04.pdf>> Acessado em: 20set.2012.

FERNANDES, Vivian de Oliveira. **Considerações a respeito de projeções e escalas cadastrais utilizadas no Brasil.** In: Cobrac, 19-23 out. 2008. **Anais eletrônicos...** Disponível em: CD ROOM.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo,** 22. ed., 2009, Rio de Janeiro, Lumen Juris, p. 735-6

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO; PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ. **Carta Geotécnica de Cuiabá,** Cuiabá, 1990.

GEISLER, Helenne; LOCH, Carlos; PEREIRA, Camila Cesário. **A importância do Cadastro Técnico Multifinalitário para elaboração de Planos Diretores.** In: Cobrac, 19-23 out. 2008. **Anais eletrônicos...** Disponível em: CD ROOM.

ALVES, Eliana Calmon. **Aspectos Constitucionais do Direito da Propriedade Urbana.** BDjur, Brasília, 2011. Disponível em:<[http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/8779/Aspectos Constitucionais\\_Direito.pdf?sequence=4](http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/8779/Aspectos_Constitucionais_Direito.pdf?sequence=4)>. Acesso em: 20mai.2013

JELINEK, Rochelle. **O princípio da Função Social da Propriedade e sua repercussão sobre o sistema do código civil.** Ministério Público do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2006. Disponível em:<<http://www.mp.rs.gov.br/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>>. Acesso em: 3 mai.2013.

JUNQUEIRA, Juliana Reu; LOCH, Carlos. **Importância do Cadastro Técnico para estudos ambientais.** In: Cobrac, 19-23 out. 2008. **Anais eletrônicos...** Disponível em: CD ROOM.

LEONETTI, Carlos Araújo. **Função Social da Propriedade: Mito ou realidade? Sequência: Publicação do Programa de Pós-Graduação**

**em Direito da UFSC.** v. 19, n. 36, 1998. Disponível em: <<http://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15605/14137>>. Acessado em 20 mai. 2013.

LOCH, Carlos; ERBA, Diego Alfonso; **Cadastro técnico multifinalitário: rural e urbano.** Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

KAUFMANN J., STEUDLER D. Cadastro de 2014, uma visão para um futuro sistema Cadastral. In: Grupo de Trabalho 7,1 FIG Comissão 7 (1998) **Anais eletrônicos...** Disponível em: <<http://www.fig.net/>>. Acessado em 21 out. 2011.

MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus, **Limitações urbanas ao direito de propriedade.** São Paulo: Atlas, 2010.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 2. ed. 1998. , São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir.** 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1996

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Revista de Informação Legislativa. a. 27, n. 107. jul/set 1990. Disponível em :<<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/175794>>

SALLES, Josana. **UFMT estuda impacto da Usina de Manso.** Instituto Socioambiental (ISA). Brasil, 2013. Disponível em:<<http://pib.socioambiental.org/c/noticias?id=11205>>. Acesso em: 11 de mar.2012.

SILVA, JOSÉ AFONSO. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 7. ed. 1996. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 7ª ed.

\_\_\_\_\_. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008





## APÊNDICE I

### **Entrevista com a Procuradora do Município de Curitiba Dra. Cíntia Estefênia Fernandes**

No que diz respeito as correlações mais significativas das limitações urbanísticas com a Planta de Valores, e se essas limitações influenciam na definição dos valores, argüi a procuradora que antes de mais nada é imprescindível definir ou conceituar o que são as limitações e quais serão analisadas na pesquisa. Há uma divergência no direito público e no direito privado quanto a isso, pois classificam o zoneamento e mesmo o plano diretor como limitador, porém, o Plano Diretor não é um fim em si mesmo, mas o próprio planejamento urbano. Dentro do Plano Diretor existe a formação e/ou regulação do que é limitado e do que é ilimitado.

A Planta Genérica de Valores já considera o detalhamento do imóvel: se é área inundável, área invadida ou área de esquina haverá descontos no valor venal do imóvel. Se é imóvel pertencente a condomínio fechado vai haver acréscimo no valor venal, o fator de correção geralmente considera o imóvel como ele é, e se não for considerado o lançamento, este, poderá ser revisto ou questionado, caso não tenha sido considerado no cálculo em massa. O cálculo em massa para definição da Planta Genérica de Valores dá um retorno satisfatório, o problema dos municípios é a desatualização cadastral, responsável pela injustiça fiscal e a injustiça social. A atualização cadastral e da Planta Genérica de Valores deveria ocorrer, segundo a jurisprudência num prazo máximo de 5 (cinco) anos, ou seja ao final de cada mandato eletivo. Em Curitiba ainda não se alcançou tal objetivo, o município está a 8 (oito) anos sem fazer a atualização cadastral. No Brasil, o problema da atualização da Planta de Valores nos municípios é recorrente. Deve haver um encaminhamento dos municípios no sentido de editar uma lei com previsão de revisão da Planta Genérica de Valores a cada 4 (quatro) anos, sob pena de arrecadar menos tributos.

Especificamente quanto as limitações, relatou a Procuradora que no município de Pinhais um imóvel que tenha área verde não tem redução do valor venal em relação a outro que não tenha área verde, contudo, a área verde preservada é uma limitação de uso para o bem da coletividade. Esse tipo de limitação tem que ser considerada no momento em que se calcula o imposto porque o valor venal de toda essa área é diferente. Em Curitiba pode haver o desconto de até 100% sobre o valor venal devido a preservação de área verde. O lançamento em massa

é muito preciso, mas não é absoluto. O munícipe tem um prazo para reverter o lançamento, a prefeitura tem um prazo para reverter caso o contribuinte traga um dado para tal evento. O que deve estar vinculado a base de cálculo do tributo (IPTU e ITBI). Na taxa de coleta de lixo embora não se leve em consideração o valor do imóvel, mas o valor do serviço prestado, tem que se saber o valor do imóvel em si para poder taxar. Outro tributo interessante nesta questão é o ITCMD, para os casos de doação, ou seja, onde não existe ônus de transferência imobiliária, e, o ITR, que não é municipal, mas que se houver convênio passa a ser municipal. Todos esses tributos imobiliários, que de alguma maneira estão ligados ao município tem que refletir uma base de cálculo correta, e, para refletir uma base de cálculo correta tem que ser consideradas as limitações de uso, pois estas, tem implicação direta no valor do imóvel no mercado. Todos os tributos imobiliários tem que refletir uma base de cálculo correta.

No decorrer da entrevista percebeu-se que há uma dúvida quanto a conceituar da melhor forma o termo parcela juridicamente.

No entender da Procuradora as Diretrizes do Cadastro classificam-se como uma normatização sem sanção, ela não é lei, portanto não é cogente, mas é uma sugestão ideal para o resultado positivo dos municípios. Se o Cadastro não estiver atualizado não se sabe quem é o proprietário, e, se a Planta não estiver atualizada não se sabe o valor do metro quadrado do imóvel. No caso de desatualizações pode ser configurada a renúncia de receita. O Ministério Público do Estado de São Paulo questionou porque não estava atualizada a planta, o município não estava arrecadando o que tinha direito (receitas a menor).

## APÊNDICE II

### **Entrevistas realizadas na Coordenação de Georreferenciamento e de Cadastro Técnico, Diretoria de Cadastro Fiscal e Coordenação de Informações Fiscais da Prefeitura de Cuiabá/Mato Grosso**

Julio César dos Santos Araújo – Eng. Agrônomo

André Portella (Coordenador de Georreferenciamento)

Questionamento:

As limitações urbanísticas referentes as Zonas estão inseridas no Cadastro Imobiliário Municipal de Cuiabá?

As Zonas estão inseridas na cartografia do Cadastro; as restrições influenciam na tributação, são redutoras do valor venal. Segundo o Código Tributário Municipal (Lei n. 43/97, art. 362) poderá haver isenção, imunidade, redução e remissão.

### **Entrevista realizada na Secretaria de Fazenda Municipal Diretor/Secretário de Fazenda: Guilherme Seror (Eng. Civil)**

Questionamento:

A Instrução Normativa SMF nº 1/2012 que Disciplina os descontos de IPTU dos imóveis que estejam inseridos em áreas de Preservação Permanente (APP) está sendo aplicada? Como está sendo aplicada?

Relacionada ao zoneamento temos o artigo 554 da Lei de Gerenciamento Urbano - Código de Defesa do Meio Ambiente e Recursos Naturais que dita em seu artigo 554:

Art. 554. O Imposto Territorial Urbano poderá ser reduzido de 20 (vinte) a 80 (oitenta) por cento do seu valor, em áreas cadastradas no Setor Especial de Áreas Verdes.

Parágrafo único. As áreas de que trata este artigo terão redução do imposto de acordo com a dimensão da cobertura vegetal conservada, mediante análise do setor competente e autorização expressa do prefeito, através de Decreto.

Foi então publicada a Instrução Normativa SMF nº 1/2012 que Disciplina os descontos de IPTU dos imóveis que estejam inseridos em áreas de Preservação Permanente (APP) de acordo com o Previsto na LC 4/1992. Os imóveis cadastrados em áreas verdes possuem inúmeras demandas, a Lei de Uso de Ocupação do Solo de Cuiabá foi promulgada em 2010 e muitos imóveis estavam em ZIA, o que caracteriza restrição para ocupação, sendo que as propriedades situadas em APP são as que

mais contêm restrição. Importante salientar que haverá novo Decreto especificando de forma mais detalhada o percentual a ser aplicados nas áreas que estejam em Zona de Interesse Ambiental (ZIA).

Outros imóveis isentos de IPTU são os imóveis tombados, isso se dá através da Certidão e do Laudo de Tombamento, expedidos pelo IPHAN.

APÊNDICE III

Quadro de Zonas de Cuiabá (adaptado da Lei de Uso e Ocupação do Solo de Cuiabá)

Zona	Propriedade	Finalidade	Atividade Permitida	Atividades não permitidas
ZUM - Zona urbana de uso múltiplo (arts. 9 a 13)		É recomendado vários usos e atividades desde que compatíveis com a vizinhança;	- Médio impacto segregável (condicionada à Análise de localização e atividade); - Alto impacto não segregável (condicionada ao atendimento das exigências EIV e RIV).	Alto impacto segregável
ZEX- Zona de expansão urbana (arts. 14 a 16)	Zona com áreas não parceladas para fins urbanos	Destinada à ampliação da ocupação urbana.	O licenciamento de atividades e empreendimentos quando se tratar de parcelamento, deverá seguir as mesmas exigências de uso do solo, estabelecidas para a ZUM (Redação dada pela Lei Complementar nº 249, de 15/07/2011)	As áreas de loteamentos, desmembramentos e condomínios urbanísticos aprovados na Zona de Expansão Urbana após a publicação desta lei passarão a integrar a <u>Zona Urbana de Uso Múltiplo, quando o projeto de parcelamento do solo estiver devidamente registrado em Cartório de Imóveis.</u>
ZUE - Zonas Urbanas		Zonas com		

<b>Especiais(art. 17)</b>		tratamentodiferenciado, divididas em outras 10 (dez) subcategorias		
<b>ZPR- Zona Predominantemente Residencial</b>		predominantemente ao uso residencial unifamiliar	permitido o licenciamento de atividades e empreendimentos das categorias Compatível e Baixo Impacto, e mediante análise da Câmara Técnica de Gestão urbana Integrada as da categoria Médio Impacto.	
<b>ZC – Zonas Centrais</b>	configuração nuclear caracterizadas pela sua função polarizadora de Atividades e Empreendimentos diversificados	dois tipos básicos <b>I - Zona da Área Central - ZAC</b> formada por parte do centro da cidade é uma zona caracterizada pelo alto grau de concentração e complexidade das funções urbanas; <b>II - Zonas dos Centros Regionais ou Subcentros - ZCR</b> formada por desdobramentos	- Será permitida a reutilização de prédios urbanos, para fins de moradia ou declarados de interesse público para fins de desapropriação, subutilizados na Zona de Interesse Histórico (ZIH I), para implementar a revitalização da área central da Capital  - Ler art. 23, §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e arts. 24 e 25	- A aprovação, e o licenciamento de atividades ou empreendimentos de <b>Médio Impacto</b> nas Zonas Centrais fica condicionada ao atendimento das exigências da Análise de Atividade. - A aprovação de atividades ou empreendimentos da categoria <b>Alto Impacto</b> <b>Não Segregável</b> nas Zonas

		funcionais da área central, localizados em pontos especiais do espaço urbano.	(processo para reutilização de prédios urbanos para fins de moradia ou declarados de interesse público para fins de desapropriação);  - As exigências para licenciamento de atividades e empreendimentos nas Zonas de Centro Regional são aquelas exigidas para licenciamento e empreendimentos na Zona Central.	Centrais - ZC, fica condicionada ao atendimento das exigências do EIV e ao RIV. - Na Zona Central não será permitido o licenciamento de atividades e empreendimentos da subcategoria Alto Impacto Segregável.  - As exigências para licenciamento de atividades e empreendimentos nas Zonas de Centro Regional são aquelas exigidas para licenciamento e empreendimentos na Zona Central.
<b>ZIA – Zonas de Interesse Ambiental</b>	são zonas que tem por objetivo a recuperação, a preservação ou conservação ambiental.	destinadas a uma ocupação de baixa a muito baixa densidade e preferencialmente ao lazer e uso público.	- Os lotes e glebas não edificadas em ZIA, e que tenham cobertura vegetal arbórea preservada ou recuperada, não estarão sujeitos ao Parcelamento e Edificação Compulsória e	- Nas Zonas de Interesse Ambiental ZIA, não será permitido o licenciamento de atividades e empreendimentos da subcategoria Alto Impacto Segregável.

		<p><b>Zonas de Interesse Ambiental 1 – ZIA 1</b> constituídas por áreas públicas ou privadas com potencial ambiental, paisagístico, de proteção e recuperação de vegetação, e que devem ser destinadas a Atividades e Empreendimentos com baixa densidade de ocupação.</p> <p><b>II - Zonas de Interesse Ambiental 2</b></p> <p><b>Interesse Ambiental 2 – ZIA 2</b> constituídas por áreas públicas ou privadas com excepcional potencial ambiental e paisagístico, com presença de maciços de vegetação ou cursos d'água ou nascentes, e que devem ser destinadas à preservação ou</p>	<p>ao Imposto Progressivo no Tempo.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- As áreas de preservação permanente – APP deverão observar o disposto no Código Ambiental estadual e municipal e legislação federal pertinente.</li><li>- O licenciamento de atividades da categoria Médio Impacto na Zona de Interesse Ambiental, fica condicionado ao atendimento das exigências definidas na Análise de Atividade e/ou Análise de Localização definidas pelo Art. 6º, Incisos III e IV, desta Lei.</li><li>- A aprovação de atividades ou empreendimentos da categoria Alto Impacto Não Segregável nas ZIAS, fica condicionada ao atendimento das exigências</li></ul>	
--	--	--	--	--



		<p>conservação.</p> <p><b>III - Zonas de Interesse Ambiental 3</b></p> <p><b>– ZIA 3</b> constituídas por</p> <p>áreas públicas ou privadas ocupando fundos de vale, canais efêmeros,</p> <p>áreas de preservação permanente de cursos d’água, nascentes e áreas</p> <p>lindeiras às áreas de preservação</p> <p>permanente, para as quais existe</p> <p>intenção do Poder Público de transformá-las em unidades de conservação de domínio público, ou que já sejam unidades de conservação públicas.</p>	<p>do Estudo de Impacto de Vizinhança e ao Relatório de Impacto de Vizinhança - EIV/RIV.</p> <p>- Os lotes e glebas que não utilizem, e que não venham a</p> <p>utilizar<b>todo o potencial construtivo do terreno</b>, poderão transferir o potencial construtivo não utilizado para particulares, conforme Capítulo IX, desta Lei Complementar.</p> <p><b>TRANSFERÊNCIA:</b> A transferência do potencial construtivo não utilizado poderá ser feita em partes, e para imóveis receptores diferentes, até o limite permitido nas zonas onde estes imóveis estão localizados.</p> <p>A possibilidade de transferência está vinculada a ausência de</p>	
--	--	---	---	--

			<p>débitos municipais.</p> <p>- A transferência terá como consequência a inscrição do imóvel cedente no livro de tomo dos imóveis municipais protegidos e no Cartório de Registro de Imóveis.</p>	
<p><b>ZIH – Zona de Interesse Histórico</b></p>	<p><b>Zona de Interesse Histórico 1 - ZIH 1</b> constituída pelo conjunto arquitetônico urbanístico e paisagístico e sua área de entorno tombados pela União;</p> <p><b>II – Zona de Interesse Histórico 2 - ZIH 2</b> constituída pelo núcleo histórico do bairro do Porto.</p>		<p>- O licenciamento de atividades e empreendimentos das categorias não especificadas no <i>caput</i> deste artigo fica condicionado à prévia aprovação do órgão responsável pelo Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, assim como pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano.</p> <p>- O Município concederá incentivos fiscais, através de legislação específica, para os imóveis localizados no conjunto arquitetônico, urbanístico e</p>	<p>- Não será permitido o licenciamento de atividades e empreendimentos da categoria <i>Alto Impacto</i>.</p> <p>- Será tolerado que as vagas de estacionamento definidas na presente lei, estejam a uma distância máxima de 500 m (quinhentos metros) da edificação, sendo comprovado por documento devidamente registrado em cartório, quando se tratar de atividades e empreendimentos classificados na categoria</p>

			<p>paisagístico tombado pela União, quando devidamente preservados nas suas características arquitetônicas originais.</p> <p>- O Município concederá incentivos fiscais, através de legislação específica, para empresas estabelecidas no conjunto arquitetônico, urbanístico e paisagístico tombado pela União, que adotarem horário alternativo de funcionamento.</p> <p>-Os imóveis preservados ou recuperados de acordo com as especificações do órgão federal de patrimônio histórico ficarão isentos de IPTU enquanto permanecerem em bom estado.</p> <p>- Os imóveis que não utilizem todo o potencial</p>	Compatível ou Baixo Impacto.
--	--	--	---	------------------------------

<b>ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social</b>	São áreas urbanas que por seu caráter precário de ocupação e por se caracterizarem como local de moradia de população de baixa renda ou por necessidade	<b>Zonas Especiais de Interesse Social 1 - ZEIS 1</b> são constituídas por parcelamentos irregulares, conjuntos habitacionais públicos ou privados irregulares ocupados por população de baixa	<p>constitutivo do terreno e que não possam utilizá-lo, pelas restrições advindas do tombamento, poderão transferir o potencial construtivo não utilizado do imóvel para particulares.</p> <p>- A transferência poderá se dar em várias vezes e para diferentes receptores, até completar o limite máximo dos índices permitidos para a zona, e cada uma delas deverá ser averbada na matrícula do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis.</p> <p>- As atividades e empreendimentos das categorias Médio Impacto e Alto Impacto Não Segregável só poderão ser licenciados em ZEIS após a regularização urbanística dos assentamentos.</p>	<p>- As áreas ocupadas que apresentam risco à vida não são passíveis de regularização.</p> <p>- Não será permitido o licenciamento de atividades e empreendimentos da categoria Alto Impacto</p>
---	---	--	--	--

	de implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social, são objetos de atenção especial da municipalidade.	renda, que por seu grau de consolidação são passíveis de regularização; <b>II - Zonas Especiais de Interesse Social 2 - ZEIS 2</b> são constituídas por parcelamentos informais em áreas públicas ou particulares ocupados por população de baixa renda, e que necessitam de estudos para verificar se são parcial ou integralmente passíveis de regularização;	<p>- A aprovação de atividades ou empreendimentos da categoria Alto Impacto Não Segregável nas Zonas Especiais de Interesse Social, fica condicionada ao atendimento das exigências do Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV e ao Relatório de Impacto de Vizinhança - RIV.</p> <p>- A regularização de empreendimentos em Zonas Especiais de Interesse Social admitirá índices urbanísticos menos restritivos que no restante da Macrozona Urbana, de acordo com Plano de Regularização elaborado pelo Poder Público ou por particulares, e devidamente apreciado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Estratégico e com a aprovação do órgão de</p>	<p>Segregável.</p> <p>Não são passíveis de urbanização e regularização fundiária os assentamentos precários localizados em áreas de uso público, nos seguintes casos:</p> <p><b>I</b> - localizados sobre rede principal de água ou esgotos ou sob redes de alta tensão; <b>II</b> - localizados em área que apresente risco à segurança de seus ocupantes, constatado através de laudo técnico de órgão competente; <b>III</b> - localizados em área destinada à realização de obras de interesse coletivo; <b>IV</b> - localizados em área de preservação permanente; <b>V</b> - existentes há menos de 12 (doze) meses, contados a partir da</p>
--	---	---	---	---

				projetos do Executivo.	publicação da Lei Complementar nº 150, de 29 de Janeiro de 2007.
<b>Zonas Especiais de Regularização Específica - ZERE</b>	São áreas ocupadas por população de renda média ou superior, e que se caracterizam por terem parcelamentos irregulares perante o Município ou o Cartório de Registro de Imóveis.	A regularização da ZERE dependerá do atendimento das seguintes condicionantes: <b><i>“I – desocupação de áreas de preservação permanente e de áreas consideradas como de proteção ambiental pela legislação Municipal, Estadual e Federal pertinentes, ” (NR)</i></b> <b>II</b> – implantação de infraestrutura mínima. <b>III</b> – A regularização dos parcelamentos de ZERE deverão ser promovidas, preferencialmente, pelos empreendedores ou pelos próprios	- Nas Zonas Especiais de Regularização Específica será permitido o licenciamento de atividades e empreendimentos da categoria Compatível e Baixo Impacto. - As atividades e empreendimentos das categorias Médio Impacto e Alto Impacto Não Segregável só poderão ser licenciados em ZERE após a regularização urbanística dos assentamentos. - A aprovação de atividades ou empreendimentos da categoria Médio Impacto na ZERE, fica condicionada ao atendimento das exigências da Análise de Localização e Atividade. - A aprovação de atividades ou empreendimentos da	- Como fazer plano de regularização: arts. 51 a 53, com seus incisos e parágrafos (lei de uso e ocupação)	

			<p>categoria Alto Impacto Não Segregável nas ZERE, fica condicionada ao atendimento das exigências do Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV e ao Relatório de Impacto de Vizinhança - RIV.</p> <p>- Os empreendimentos já executados ou em fase de execução, situados nas Zonas de Amortecimento, que estejam irregulares, poderão providenciar junto à Prefeitura a regularização de sua situação protocolando no prazo de até (90) noventa dias contados da data de publicação desta lei os projetos arquitetônicos ou o Estudo de Impacto de Vizinhança, quando couber.</p> <p>- Para fins de incentivo da efetiva regularização, os processos protocolados dentro do referido prazo,</p>	
<b>Zonas de Amortecimento – ZAM</b>	<p>São faixas destinadas a proteger e garantir, dentre outras conjunturas, o conforto visual, ventilação, ruído, radiação solar, no entorno das unidades de conservação ambiental dentro do Município de Cuiabá.</p>	<p><i>As Zonas de amortecimento são definidas pelas faixas de áreas do entorno das unidades de conservação ambiental existentes no Município correspondendo a faixa de 50m (cinquenta metros) e acima de 50m (cinquenta metros) até 100m (cem metros) destas unidades, as quais terão limitados os seus gabaritos de altura. ” (NR)</i></p>	<p>moradores.</p>	

				não estarão sujeitos aos limites de gabarito definidos no art. 81, incisos I e II desta Lei.	
<b>Da Zona de Alto Impacto - ZAI</b>	É a zona destinada às atividades	serão permitidas, preferencialmente, as atividades e empreendimentos da subcategoria Alto Impacto Segregável e atividades e empreendimentos das categorias Médio Impacto e da subcategoria Alto Impacto Não Segregável.	Na “faixa de servidão”, ao longo do Gasoduto Bolívia - Mato Grosso, os usos e atividades deverão seguir as normas e exigências da companhia concessionária do serviço de abastecimento de gás.	Na Zona de Alto Impacto não é permitida a implantação das atividades que integram a categoria do uso residencial definidas por esta Lei Complementar.	
<b>Zonas Corredores de Tráfego</b>	São zonas lineares, tendo por eixo as vias estruturais, principais e coletoras	<b>I - Zonas Corredores de Tráfego 1 – ZCTR 1</b> são compreendidas pelos lotes com frente para as vias públicas urbanas classificadas como Vias Estruturais. <b>II - Zonas Corredores de Tráfego 2 – ZCTR 2</b> são compreendidas	- Nos casos de imóveis situados em esquinas formadas por corredores de diferentes classificações, o licenciamento de atividades e empreendimentos seguirá os índices urbanísticos estabelecidos para o corredor onde se dará o acesso da atividade, ou quando o acesso se der por	Nos Corredores de Tráfego 1 não será permitido o estacionamento de veículos ao longo da via pública, exceto nos casos regulamentados pelo setor competente do município.  Nos Corredores de Tráfego não será permitido o licenciamento de	



		<p>pelos lotes com frente para as vias públicas urbanas classificadas como</p> <p>Vias Principais.</p> <p><b>III</b> - Zonas Corredores de Tráfego 3 - ZCTR 3 são compreendidas pelos lotes com frente para as vias públicas urbanas classificadas como</p> <p>Vias Coletoras.</p>	<p>mais de uma via, para o corredor de maior restrição.</p> <p>- Os parâmetros lote mínimo e índices urbanísticos permitidos em Zonas Corredores de Tráfego estão relacionados na Tabela de índices Urbanísticos, disposta no art. 150, desta Lei.</p> <p>- Para a implantação das atividades das categorias Médio</p> <p>Impacto deverá ser feita a Análise de Localização e Análise de Atividade.</p> <p>- O licenciamento de atividades da subcategoria Alto</p> <p>Impacto Não Segregável em ZCTR dependerá da realização de Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV e Relatório de Impacto de Vizinhança - RIV.</p>	<p>atividades da subcategoria Alto Impacto Segregável.</p>
<b>As Zonas de Influência de Torres de</b>	- São áreas com	As Zonas de Influência de Torres de	<i>Os gabaritos permitidos em Zonas de</i>	


<b>Comunicação - ZTC</b>	<p>restrições de altura das edificações face aos problemas de interferência no sistema de comunicações.</p> <p>- As Zonas de Influência de Torres de Comunicação sobrepoem-se a algumas zonas urbanas, setores onde existe restrição</p> <p>23</p> <p>de gabarito máximo, face à necessidade de se evitar interferências nas telecomunicações.</p>	<p>Comunicação subdividem-se em:</p> <p><b>I</b> - Zonas de Influência de Torres de Comunicação 1 - ZTC 1 são definidas pelas faixas de 50m (cinquenta metros) de largura 25m (vinte e cinco metros) de cada lado, ao longo do eixo de direções partindo da Avenida Barão de Melgaço, onde existem restrições de gabarito às</p> <p><b>II</b> - Zonas de Influência de Torres de Comunicação 2 - ZTC 2 são definidas pelas faixas de 50m (cinquenta metros) de largura 25m (vinte e cinco metros) de cada lado, ao longo do eixo de direções partindo da</p>	<p><i>Influência de Torres de Comunicação estão relacionados nos arts. 160 e 161 desta Lei ou, acima destes, poderão ser autorizados por documento oficial da operadora/concessionária.” (NR)</i></p> <p>- Nas Zonas de Influência de Torres de Comunicação 1 - ZTC 1, as atividades e empreendimentos permitidos, restritos e /ou proibidos são os mesmos da zona a que se sobrepoem a ZTC 1.</p> <p>- Nas Zonas de Influência de Torres de Comunicação 2 - ZTC 2, atividades e empreendimentos permitidos, restritos e /ou proibidos são os mesmos da zona a que se sobrepoem a ZTC 2.</p>	
--------------------------	--	--	--	--

		Torre de Comunicação situada no Morro da Luz, onde existem restrições de gabarito às edificações nessa faixa.		
--	--	--	--	--

Fonte: Adaptado da Lei de Uso e Ocupação do Solo de Cuiabá – Lei nº 231 e 232/2011 (LUOUS)



## ANEXO I

 <b>PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ</b> <b>SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE E</b> <b>DESENVOLVIMENTO URBANO – SMADES</b> <b>COORDENADORIA DE APROVAÇÃO DE PROJETOS - CAP</b> <b>CONSULTA PRÉVIA</b>						
Nome do requerente: _____ Fone para contato: _____ Endereço: _____ Nome do proprietário: _____ Fone para contato: _____						
<b>LOCAL DA OBRA</b>	Endereço da Obra: _____					
	Área do terreno: _____ Inscrição cadastral: _____ _____ _____					
	Via pavimentada: <input type="checkbox"/> S <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/> Rede de esgoto: <input type="checkbox"/> S <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/> Rede de energia elétrica: <input type="checkbox"/> S <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/> Hidrante na via pública: <input type="checkbox"/> S <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/> Arborização consolidada: <input type="checkbox"/> S <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/> Galeria de águas pluviais: <input type="checkbox"/> S <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/> Rede abastecimento d'água: <input type="checkbox"/> S <input type="checkbox"/> N <input type="checkbox"/> Largura real das vias públicas 1: _____ Largura real das vias públicas 2: _____ Largura real das vias públicas 3: _____ Largura real das vias públicas 4: _____					
	<input type="checkbox"/> Residencial unifamiliar <input type="checkbox"/> Residencial Multifamiliar Número de unidades: _____ Área privativa total: _____ <input type="checkbox"/> Comercio varejista Tipo: _____ Área instalada: _____ <input type="checkbox"/> Comercio varejista Tipo: _____ Área instalada: _____ <input type="checkbox"/> Serviço Tipo: _____ Área instalada: _____ <input type="checkbox"/> Indústria Tipo: _____ Área instalada: _____ <input type="checkbox"/> Outro Tipo: _____ Área instalada: _____ <input type="checkbox"/> Construção <input type="checkbox"/> Ampliação					
	<b>PARÂMETROS URBANÍSTICOS</b> Coeficiente de Ocupação: _____ Coef. de Permeabilidade: _____ Coef. de Aproveitamento: _____ Limite de adensamento: _____ Capacidade Construtiva: _____ Altura Máxima: _____ Potencial Construtivo Excedente: _____ Capacidade Construtiva Excedente: _____ Classificação das vias públicas Via pública 1: _____ PGM: _____ Via pública 2: _____ PGM: _____ Via pública 3: _____ PGM: _____ Via pública 4: _____ PGM: _____ Calçada 1: _____ Calçada 2: _____ Calçada 3: _____ Calçada 4: _____ <input type="checkbox"/> Zona de Uso Múltiplo <input type="checkbox"/> Zona de Expansão Urbana <input type="checkbox"/> Zona Urbana Especial _____ <table border="1"> <tr> <td rowspan="2"><b>Categoria de uso</b></td> <td><input type="checkbox"/> Inócuo <input type="checkbox"/> Compatível <input type="checkbox"/> Impactante</td> <td rowspan="2"><b>Deverá apresentar</b></td> <td><input type="checkbox"/> Licença Ambiental - FEMA</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Alto Impacto Segregável <input type="checkbox"/> Alto Impacto não segregável</td> <td><input type="checkbox"/> RIU</td> </tr> </table> Prever uma vaga de estacionamento para cada _____	<b>Categoria de uso</b>	<input type="checkbox"/> Inócuo <input type="checkbox"/> Compatível <input type="checkbox"/> Impactante	<b>Deverá apresentar</b>	<input type="checkbox"/> Licença Ambiental - FEMA	<input type="checkbox"/> Alto Impacto Segregável <input type="checkbox"/> Alto Impacto não segregável
<b>Categoria de uso</b>	<input type="checkbox"/> Inócuo <input type="checkbox"/> Compatível <input type="checkbox"/> Impactante		<b>Deverá apresentar</b>		<input type="checkbox"/> Licença Ambiental - FEMA	
	<input type="checkbox"/> Alto Impacto Segregável <input type="checkbox"/> Alto Impacto não segregável	<input type="checkbox"/> RIU				
A obra/empreendimento atende às exigências da legislação Urbanística do município: <input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO Cuiabá – MT ____/____/____ CAP/SMADES						

ORIENTAÇÃO DE PREENCHIMENTO	<div><div>1. Preencher em letra de forma;</div><div>2. O campo Parâmetros Urbanísticos será preenchido pela Prefeitura;</div><div>3. Esta Consulta Prévia é válida pelo período de 180 dias a contar da data de sua expedição;</div><div>4. 2(a) áreas de edificação de uso residencial multifamiliar, informo a soma das áreas privativas de todas as unidades autônomas;</div><div>5. Quando o lote tiver frente para mais de uma via pública, estas deverão ser numeradas no croqui abaixo e suas larguras informadas no campo <i>largura real da via pública</i>;</div><div>6. Descrever no campo abaixo, croqui indicando as seguintes informações:</div><div>6.1- Nome da(s) via(s) pública(s) - Quando o lote tiver frente para mais de uma rua indicar seus respectivos nomes);</div><div>6.2- Direção norte;</div><div>6.3- Ruada;</div><div>6.4- Largura total da via pública: faixa carrossável (asfalto), calçada e canteiro central se houver;</div><div>6.5- Outras informações relevantes;</div><div>7- DISTRIBUIÇÃO:</div><div>7.01- ÁREA TOTAL ADÁ - (AT): É a área, construída ou não, efetivamente ocupada por uma atividade ou empreendimento, destinada à estacionamento de veículos, secagem, pátio de manobras, shopp, feiras, exposições, eventos diversos e outras destinadas à realização de funções intrínsecas ao funcionamento da atividade ou empreendimento que ocupa a área em questão;</div><div>7.02- CAPACIDADE CONSTRUTIVA EXCEDENTE (CCE) - É a parcela da Capacidade Construtiva de um lote que ultrapasse seu Potencial Construtivo;</div><div>7.03- CAPACIDADE CONSTRUTIVA EXCEDENTE (CCE) - É a parcela da Capacidade Construtiva de um lote que ultrapasse seu Potencial Construtivo;</div><div>7.04- COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO (CA) - É a relação entre a área total edificável em um lote e sua área, conforme legislação vigente até a publicação da presente lei;</div><div>7.05- COEFICIENTE DE OCUPAÇÃO (CO) - É a relação entre a área de projeção da edificação, no lote e a área do lote;</div><div>7.06- COEFICIENTE DE PERMEABILIDADE (CP) - É a relação entre a área mínima permeável a ser mantida no lote e a área do lote;</div><div>7.07- LARGURA REAL DA VIA (LRV) - É a largura efetiva da via, incluindo o faixão carrossável, o passeio adjacente e o canteiro central, medida perpendicular ao alinhamento da via, desde o meio-fio lateral até o eixo da faixa de rodagem do lote no qual se dá a ocupação;</div><div>7.08- LIMITE DE ADENSAMENTO (LA) - É o coeficiente entre a Capacidade Construtiva de um lote e sua área;</div><div>7.09- PADRÃO GEOMÉTRICO ADOMIO (PGA) - É a largura mínima real ou projetada para cada faixa de via pública;</div><div>7.10- POTENCIAL CONSTRUTIVO (PC) - É a área total edificável em um lote, definido através do Coeficiente de Aproveitamento e limitada por sua Capacidade Construtiva;</div><div>7.11- POTENCIAL CONSTRUTIVO EXCEDENTE (PCE) - É a parcela da Capacidade Construtiva vinculada a um lote que ultrapasse a sua Capacidade Construtiva.</div></div>
CROQUI DO TERRENO	

## ANEXO II

IN SMF/Cuiabá - MT 1/12 - IN - Instrução Normativa Secretaria Municipal de Finanças de Cuiabá - SMF/Cuiabá - MT nº 1 de 15.08.2012

DOM-Cuiabá:  
17.08.2012

**(Disciplina descontos no IPTU dos imóveis que estejam inseridos em ZIAS - Zonas de Interesse Ambiental, ZIA1, ZIA2 e ZIA3 e/ou APP'S - Áreas de Preservações Permanentes.)**

A presente Instrução Normativa tem com objetivo disciplinar, os descontos no IPTU dos imóveis que estejam inseridos em ZIAS - ZONAS DE INTERESSE AMBIENTAL, ZIA1, ZIA2 e ZIA3 e/ou APP'S - ÁREAS DE PRESERVAÇÕES PERMANENTES.

O desconto com cedido está relacionado com o previsto no artigo 554 da Lei Complementar nº 004 de 24 de dezembro de 1992, in verbis: "Artigo 554. O Imposto Territorial Urbano poderá ser reduzido de 20 (vinte) e 80 (oitenta) por cento do seu valor, em áreas cadastradas no Setor Especial de Áreas Verdes."

Entende-se como área verde, nesta Instrução Normativa, as ZONAS DE INTERESSES AMBIENTAIS - ZIA1, ZIA2 e ZIA3 e/ou APP'S - ÁREAS DE PRESERVAÇÕES PERMANENTES, pelas restições na ocupação das referidas áreas.

Para aplicação do referido redutos no IPTU a área deve possuir parte dela ou sua totalidade nas ZIA'S 1, 2 e 3 e/ou APP'S, obedecendo aos seguintes critérios:

1 - Se a área possuir parte dela em ZIA 1, 2 e 3, a redução de 80% (oitenta por cento) no IPTU será concedida apenas na(s) parcela(s) de área inserida nessa(s) ZIA'S, sendo que a parcela de área que estiver fora da(s) ZIA'S e/ou APP, não sofrerá redução no seu IPTU;

2 - Se a área estiver em sua totalidade dentro da ZIA 1, 2 e 3 e/ou APP, a redução será de 80% (oitenta por cento) no IPTU sobre toda a área.


3 - O percentual mínimo de desconto concedido será de 20% (vinte por cento) em quaisquer dos casos acima.

Essas reduções serão efetuadas, em processo devidamente constituído pelo contribuinte ou pelo Poder Público, após informação por parte da SMDU - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, onde aquela Secretaria fará constar em despacho fundamentado, o percentual da(s) área(s) inseridas em ZIA'S e/ou APP'S e mapa ilustrativo da área objeto da demanda.

**Cuiabá, 15 de agosto de 2012.**  
**Guilherme Frederico de Moura Muller**  
**Secretário Municipal de Fazenda**



## ANEXO III

 <b>PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA</b> <b>Secretaria Municipal do Urbanismo</b>			
<b>CONSULTA PARA FINS DE CONSTRUÇÃO</b>			
Inscrição Imobiliária <b>54.1.0040.0524.01-7</b>	Sublote <b>0000</b>	Indicação Fiscal <b>78.122.028</b>	Nº da Consulta / Ano <b>306628/2011</b>
Bairro: TINGUI Quadricula: F-18		Rua da Cidadania: Boa Vista	
<b>Informações da SMU - Secretaria Municipal do Urbanismo</b>			
<b>Testadas do Lote</b>			
Posição do Lote: <b>Meio de quadra</b>			
1- Denominação: <b>R. JOSÉ DE LIMA</b>		Sistema Viário: <b>NORMAL</b>	
Cód. do Logradouro: E245H	Tipo: Principal	Nº Predial: 281	Testada (m): 13,00
Dados de Projeto de Rua (UUS-5.1): O LOTE NÃO É ATINGIDO PELO PROJETO DA RUA			
Cone da Aeronáutica: 985,00m em relação a Referência de Nível (RN) Oficial			
Facho de Telefonia: NAO SOFRE INFLUENCIA DE FACHO			
<b>Parâmetros da Lei de Zoneamento</b>			
Zoneamento: <b>ZR3.ZONA RESIDENCIAL 3</b>			
Sistema Viário: <b>NORMAL</b>			
* Em caso de dúvidas ou divergências nas informações impressas, vale a Legislação Vigente.			
<b>Classificação dos Usos</b>			
Usos Permitidos Habitacionais HABITAÇÃO COLETIVA HABITAÇÃO INSTITUCIONAL HABITAÇÃO UNIFAMILIAR HABITAÇÕES UNIFAMILIARES EM SÉRIE ATENDIDA A DENSIDADE MÁXIMA. PARA MAIS DE 20 HABITAÇÕES UNIFAMILIARES EM SÉRIE OU MAIS DE DOIS BLOCOS DE HABITAÇÃO COLETIVA NO LOTE, CONSULTAR O IPPUC.			
Usos Permitidos Comerciais COMÉRCIO E SERVIÇO VICINAL COM ÁREA MÁXIMA CONSTRUÍDA DE 100,00 M2; COMUNITÁRIO 2 - CULTO RELIGIOSO CONFORME LEI 7529/90.			
Usos Tolerados			
.....			
Usos Permissíveis			
.....			
** Os parâmetros de construção para os Usos Permissíveis, serão definidos pelo Conselho Municipal de Urbanismo.			
Usos Proibidos			
.....			
<b>Parâmetros da Construção</b>			
Coeficiente de Aproveitamento			
1,0.			
Taxa de Ocupação			
.....			
Taxa de Permeabilidade			
25%.			
Densidade máxima			
80 HABITAÇÕES /HA, PARA HABITAÇÕES UNIFAMILIARES E HABITAÇÕES UNIFAMILIARES EM SÉRIE, SENDO ADMITIDO 3 HABITAÇÕES EM LOTES DE 360,00 M2.			





# PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA

## Secretaria Municipal do Urbanismo

### CONSULTA PARA FINS DE CONSTRUÇÃO

Inscrição Imobiliária	Sublote	Indicação Fiscal	Nº da Consulta / Ano
54.1.0040.0524.01-7	0000	78.122.028	306628/2011

Altura Máxima

03 PAVIMENTOS PARA USO RESIDENCIAL.  
02 PAVIMENTOS PARA USO COMERCIAL.  
ATENDIDO LIMITE DA ANATEL E AERONAUTICA.

Recuo Frontal

5,00 M.

Afastamento das Divisas

FACULTADO ATÉ 02 PAVIMENTOS.  
PARA O TERCEIRO PAVIMENTO MÍNIMO DE 2,00 M.  
2,50 M PARA HABITAÇÃO INSTITUCIONAL.

Estacionamento

OBEDECER O CONTIDO NO DECRETO 582/90.

Recreação

OBEDECER O CONTIDO NO DECRETO 212/07.

### Observações Para Construção

- 1 - Observar o contido na lei 9803/2000 que dispõe sobre a transferência de potencial construtivo.
- 2 - Em caso de aquisição de potencial construtivo de acordo com a lei 9802/2000 e decreto 196/2000, poderão ser concedidos os seguintes parâmetros máximos:
  - Usos: habitação coletiva e habitação transitória 1.
  - Coeficiente de aproveitamento: 1,5.
  - Altura máxima: 4 pavimentos.
  - Afastamento de divisas: Pavimento térreo facultado.
- Demais pavimentos h/6 atendido mínimo de 2,50 m.
- Atender demais parâmetros desta consulta amarela.
- 3 - Poderá ser concedido alvará de funcionamento para Indústrias Tipo 1, em edificações existentes ou anexas a moradia e tolerado para Comunitário 1, ambos com porte máximo de 100,00 m².
- 4 - Poderá ser concedido à critério do CMU, alvará de funcionamento para Comércio e Serviço Vicinal e Comunitário 1, em edificações existentes com porte superior a 100,00 m² desde que com área de estacionamento de no mínimo igual a área construída e porte compatível com a vizinhança habitacional e com as características da via.
- 5 - O licenciamento das atividades comerciais, de prestação de serviços e comunitárias com porte superior a 5000,00 m² dependerá da elaboração de Relatório Ambiental Prévio - RAP, nas condições estabelecidas no decreto 838/97.

### Informações Complementares

Código Observações  
37 LOTE ATINGIDO POR BOSQUE NATIVO RELEVANTE 54.1-25-01

### Bloqueios

\*\*\*\*\*

### Alvarás de Construção

\*\*\*\*\*





# PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA

## Secretaria Municipal do Urbanismo

### CONSULTA PARA FINS DE CONSTRUÇÃO

Inscrição Imobiliária	Sublote	Indicação Fiscal	Nº da Consulta / Ano
54.1.0040.0524.01-7	0000	78.122.028	306628/2011

#### Informações de Plantas de Loteamentos (UCT 6)

Sublote Situação de Foro Nº Documento Foro  
0000 Não foreiro

#### Dados Sobre Planta de Loteamento

Planta/Croqui Nº Quadra Nº Lote Protocolo  
A.00952- 14-2/14-3-  
Nome da Planta: PEDRO IVANOVSKI  
Situação: Lote dentro do perímetro de Planta/Croquis aprovada

#### Informações do IPPUC - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba

\*\*\*\*\*

#### Informações da SMOP - Secretaria Municipal de Obras Públicas

##### Faixa não Edificável de Drenagem

Situação Faixa Sujeito à Inundação Diâmetro da Tubulação Água Corrente  
Não Informado NÃO NÃO  
Características: 3

#### Informações da SMMA - Secretaria Municipal do Meio Ambiente

Lote é atingido por bosque, consulta obrigatória a SMMA.  
\*\* Existindo árvores no imóvel é obrigatória a consulta à MAPM, \*\*

#### Informações da SMF - Secretaria Municipal de Finanças

Espécie: Normal  
Área do Terreno: 650,00 m² Área Total Construída: 127,80 m² Qtde. de Sublotes: 1

##### Dados dos Sublotes

Sublote Utilização Ano Construção Área Construída  
0000 Residencial 1972 127,80 m²

##### Infraestrutura Básica

Cód. Logradouro Planta Pavimentação Esgoto Iluminação Pública Coleta de Lixo  
E245H A ANTI-PO NAO EXISTE Sim Sim

#### Bacia(s) Hidrográfica(s)

BACIA ATUBA Principal

#### Observações Gerais

- 1 - Considerando a necessidade de adequar e organizar os espaços destinados a circulação de pedestres, a construção ou reconstrução de passeios deverá obedecer os padrões definidos pelo Decreto 1.066/2006.
- 2 - A altura da edificação deverá obedecer as restrições do Ministério da Aeronáutica, referentes ao plano da zona de proteção dos aeródromos e as restrições da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel, referentes ao plano de canais de microondas de telecomunicações do Paraná.
- 3 - Todo o esgotamento sanitário (banheiro, lavanderias e cozinhas) deverá obrigatoriamente ser conectado a rede coletora de esgoto existente na via pública. No caso de cozinhas deverá ser prevista a caixa de gordura antes da referida rede.





# PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA

## Secretaria Municipal do Urbanismo

### CONSULTA PARA FINS DE CONSTRUÇÃO

Inscrição Imobiliária	Sublote	Indicação Fiscal	Nº da Consulta / Ano
54.1.0040.0524.01-7	0000	78.122.028	306628/2011

- 4 - Na ausência de rede coletora será tolerada a utilização de sistema de tratamento composto por fossas, filtros e sumidouros (ver Termo de Referência no site da PMC [www.curitiba.pr.gov.br](http://www.curitiba.pr.gov.br)) prevendo-se futura ligação com a rede coletora de esgoto.
- 5 - As águas pluviais devem ser direcionadas obrigatoriamente a galeria de água pluvial existente na via pública.
- 6 - Para qualquer tipo de construção, reforma ou ampliação, consultar a Sanepar quanto a ligação domiciliar de esgoto.

**\*\*\* Prazo de validade da consulta - 180 dias \*\*\***

Responsável pela Emissão	Data
CONSULTA IMPRESSA VIA INTERNET	01/12/2011

#### ATENÇÃO

- » Formulário informativo para elaboração de projeto. Não dá direito a construir.
- » Início da obra somente após a expedição do Alvará de Construção.
- » Em caso de dúvidas ou divergência nas informações impressas valem as informações atualizadas do Lote, bem como a Legislação vigente.



## ANEXO IV

### 1 – APURAÇÃO DO VALOR VENAL DO IMÓVEL

#### 1.1 - Apuração do Valor Venal do Terreno.

A apuração do Valor Venal do Terreno obedece a seguinte equação matemática:

**VVT = At x Vm x Fst x Fet x Fct x Fge x Fgl x Fmp x Fdat**, onde:

**VVT = Valor venal do terreno**

At = Área do terreno

Vm = Valor do metro quadrado por padrão de rua (tabela I).

Fst = Fator de influência da situação do terreno (tabela II).

Fet = Fator de influência de esquina ou número de testada (tabela III).

Fct = Fator de influência de características do terreno (tabela IV).

Fge = Fator geométrico (tabela V).

Fgl= Fator gleba (tabela VI).

Fmp = Fator de melhorias públicas (tabela VII).

Fdat = Fator de depreciação em função da área de tombamento (tabela XVI)

Observação: quando o imóvel possuir mais de uma frente, considera-se para fins de enquadramento, a face voltada para a rua/avenida de maior valorização.

**Tabela I**  
**Valor do Metro Quadrado de Terreno por Padrão de Rua**

PADRÃO DE RUA	VALOR DO M²	PADRÃO DE RUA	VALOR DO M²	PADRÃO DE RUA	VALOR DO M²	PADRÃO DE RUA	VALOR DO M²
001	500,00	030	80,00	059	23,00	088	7,00
002	450,00	031	78,00	060	22,00	089	6,50
003	400,00	032	75,00	061	21,00	090	6,00
004	350,00	033	70,00	062	20,00	091	5,50
005	300,00	034	65,00	063	19,50	092	5,00
006	270,00	035	60,00	064	19,00	093	4,50
007	250,00	036	55,00	065	18,50	094	4,00
008	220,00	037	54,00	066	18,00	095	3,50
009	200,00	038	52,00	067	17,50	096	3,00
010	190,00	039	50,00	068	17,00	097	2,50
011	180,00	040	48,00	069	16,50	098	2,00
012	175,00	041	45,00	070	16,00	099	1,00
013	170,00	042	42,00	071	15,50	100	0,90
014	160,00	043	40,00	072	15,00	101	0,80
015	150,00	044	39,00	073	14,50	102	0,70
016	145,00	045	38,00	074	14,00	103	0,60
017	140,00	046	37,00	075	13,50	104	0,50
018	135,00	047	36,00	076	13,00	105	0,45
019	130,00	048	35,00	077	12,50	106	0,40
020	125,00	049	34,00	078	12,00	107	0,35
021	120,00	050	32,00	079	11,50	108	0,30
022	115,00	051	30,00	080	11,00	109	0,25
023	110,00	052	29,00	081	10,50	110	0,20
024	105,00	053	28,50	082	10,00	111	0,15
025	100,00	054	28,00	083	9,50	112	0,10
026	97,00	055	27,00	084	9,00	113	0,08
027	95,00	056	26,00	085	8,50	114	0,06
028	90,00	057	25,00	086	8,00	115	0,04
029	85,00	058	24,00	087	7,50	116	0,02

**Tabela II**

Est - Fator de influência da situação do Terreno		
Ordem	Discriminação	Índice
0	Uma ou duas frentes	1,00
1	Encravado	0,80
2	Vila	0,90

**Tabela III**

Fet - Fator de influência de esquina ou número do Testada		
Ordem	Discriminação	Índice
0	Sem esquina, com uma testada	1,00
1	Sem esquina, com duas testadas	1,10
2	De esquina, com duas testadas	1,20
3	Com duas ou mais esquinas, três ou mais testadas	1,30

**Tabela IV**

Fct - Fator de influência das características do Terreno		
Ordem	Discriminação	Índice
0	Normal	1,00
1	Alagado parcialmente	0,60
2	Inundável	0,70
3	Rochoso	0,90
4	Active/declive moderado	0,95
5	Active/declive acentuado	0,90
6	Desnível alto	0,80
7	Desnível baixo	0,95
* no caso de mais de uma característica optar pela de menor índice.		

Fator de Característica do Terreno: fator relacionado à topografia do terreno e pedologia do solo.

**Tabela V**

Fge – Fator Geométrico			
Profundidade Equivalente	Fator	Profundidade equivalente	Fator
Até 10 metros	0,7071	69	0,7614
11	0,7416	70	0,7559
12	0,7746	71	0,7506
13	0,8062	72	0,7454
14	0,8367	73	0,7402
15	0,8660	74	0,7352
16	0,8944	75	0,7303
17	0,9220	76	0,7255
18	0,9487	77	0,7207

19	0,9747	78	0,7161
De 20 à 40	1,0000	79	0,7116
41	0,9877	80	0,7071
42	0,9759	81 a 82	0,6984
43	0,9645	83 a 84	0,6901
44	0,9535	85 a 86	0,6820
45	0,9428	87 a 88	0,6742
46	0,9325	89 a 90	0,6667
47	0,9225	91 a 92	0,6594
48	0,9129	93 a 94	0,6523
49	0,9035	95 a 96	0,6455
50	0,8944	97 a 98	0,6389
51	0,8856	99 a 100	0,6325
52	0,8771	101 à 105	0,6172
53	0,8687	106 à 110	0,6030
54	0,8607	111 à 115	0,5898
55	0,8528	116 à 120	0,8774
56	0,8452	121 à 125	0,5657
57	0,8377	126 à 130	0,5547
58	0,8305	131 à 135	0,5443
59	0,8234	136 à 140	0,5345
60	0,8165	141 à 145	0,5252
61	0,8098	146 à 150	0,5164
62	0,8032	151 à 160	0,5000
63	0,7968	161 à 170	0,4851
64	0,7906	171 à 180	0,4714
65	0,7845	181 à 190	0,4588
66	0,7785	191 à 200	0,4472
67	0,7727	Acima de 200	0,4472
68	0,7670		

- Fator Geométrico (Profundidade Equivalente) é utilizado para a padronização dos lotes, sendo aplicado para áreas até 5.000 M².
- Para aplicação do Fator Geométrico a Profundidade Equivalente é determinada pela seguinte Fórmula, desconsiderando, no resultado, as casas após a vírgula:

$$\text{Profundidade Equivalente} = \frac{\text{Área do Terreno}}{\text{Testada real ou principal}}$$



**Tabela VI**

Fgl – Fator Gleba		
Ordem	Discriminação	Índice
1	Área até 5.000 <sup>M2</sup>	1,00
2	Áreade 5.001 à 6.000 <sup>M2</sup>	0,95
3	Áreade 6.001 à 7.000 <sup>M2</sup>	0,90
4	Áreade 7.001 à 10.000 <sup>M2</sup>	0,85
5	Área de acima de 10.000 <sup>M2</sup>	0.60

O fator gleba não se aplica à área rural

**Tabela VII**

Fmp – Fator Melhorias Públicas		
Ordem	Discriminação	Índice
1	Pavimentação	0,30
2	Rede de Água	0,15
3	Rede de Esgoto	0,10
4	Iluminação Pública	0,10
5	Guias e Sarjetas	0,10
6	Rede Telefônica	0,05
7	Coleta de Lixo	0,15
8	Conservação de Logradouro	0,05

- A Aplicação do Fator de Melhorias Públicas se fará usando a seguinte fórmula:

□

$$\mathbf{Fmp} = \frac{\mathbf{1}}{\mathbf{(1 + Id)}}$$

- Fmp = Fator de melhorias públicas

- Id = Índice de decréscimo relacionado aos melhoramentos "inexistentes"

Obs: a) Não existindo duas ou mais melhorias, o índice de decréscimo é igual ao somatório dos índices dos melhoramentos "inexistentes" (para aplicação da fórmula).

b) O imóvel em ruínas, ou seja, sem condições de moradia, será considerado imóvel territorial.

### **Casos Especiais de Terrenos:**

Nos casos de terrenos com mais de uma edificação independente (edifícios de apartamentos e ou salas, condomínios, vilas, etc.), o Valor Venal será apurado encontrando-se a fração ideal do terreno pela fórmula que se segue:

$$At = \frac{S}{Atc} \times Au, \quad \text{onde:}$$

**Atc**

At = Fração ideal de terreno

S = Área total do terreno

Atc = Área total construída

Au = Área da unidade em referência.

Esta fração ideal possibilitará o cálculo do Valor Venal do terreno correspondente à unidade imobiliária.

### **1.2 - Apuração do Valor Venal da Edificação**

A apuração do Valor Venal da Edificação obedece a seguinte equação matemática:

$$VVE = Ae \times Vu \times Fl \times Fo \times Fdat, \quad \text{onde:}$$

VVE = Valor Venal da Edificação;

Ae = Área da Edificação;

Vu = Valor unitário do M2 da construção obtido pela pontuação na análise do perfil da Edificação (tabelas VIII a XIII);

Fl = Fator de localização (tabela XIV);

Fo = Fator Obsolescência (tabela XV);

Fdat = fator de depreciação em função da área tombada (tabela XVI);

Obs.: em se tratando de apartamentos, a área da edificação é o somatório da área privativa mais a fração ideal correspondente a área de uso comum.

**Tabela VIII**

**PADRÃO DA EDIFICAÇÃO - CLASSIFICAÇÃO DE MATERIAIS -  
POR PONTOS**

<b>1 – ESTRUTURA</b>	
Concreto	014
Metálica, madeira nobre (peroba, itaúba, aroeira, etc.)	010
Alvenaria	007
Madeira popular	004
Sem	000
<b>2 – ESQUADRIAS</b>	
Ferro Trabalhado e ou maciço, Madeira de lei (mogno, cerejeira, etc.)	008
Alumínio	007
Metalão	005
Madeira de Segunda (pinho ou similar)	002
Tábua Simples	001
Sem	000
<b>3 – PAREDES DE VEDAÇÃO</b>	
Vidro, concreto	019
Alvenaria	012
Madeira (tábua, madeirite)	007
Adobe, taipa, tijolo requeimado	002
Sem	000
<b>4 – PISOS INTERNOS</b>	
Granito, mármore	010
Porcelanato	008
Assoalho, tacos sintecados	007
Assoalho, tacos rústicos	005
Material cerâmico, ardósia ou similar	005
Paviflex ou sintéticos, carpetes	005
Tijolo Rejuntado	002
Cimentado ou forração	003
Terra batida	000
<b>5 - FORRO</b>	
Sancas, detalhes finos e outros	009
Laje, gesso	005

Forro de cedrinho	004
Forro de pinho ou similar	002
Materiais inferiores	001
Foro PVC ou sintético	005
Sem	000
<b>6 – COBERTURA</b>	
Cobertura de lazer*	010
Telha esmaltada	008
Telha cerâmica	004
Fibrocimento	004
Laje	008
Palha, cavaco	001
<b>7 – ACABAMENTO INTERNO</b>	
Paredes revestidas com massa tipo ranhurado, detalhes com pedras polidas, painéis de madeira nobre, alumínio	012
Fórmica, alumínio, aço inox, espelhos	010
Massa corrida	007
Revestimento sintético	006
Revestimento cerâmico	006
Reboco	004
Emboço	002
Sem revestimento	000
<b>8 – PAREDES DE COZINHA</b>	
Azulejo até o teto	005
Azulejo até 1,70 m	004
Pintura a óleo ou plástica	001
Apenas reboco	000
<b>9- INSTALAÇÕES SANITÁRIAS</b>	
Suíte + WCs	007
Até 02 WCs	005
Apenas um WC	003
WCs padrão restaurante	004
Banheiro simples (bacia turca)	002
<b>10 – INSTALAÇÕES ELÉTRICAS</b>	
Embutida	005
Aparente tipo condutele	003
Aparente sem tubulação	002

<b>11 – ACABAMENTO EXTERNO</b>	
Detalhes em mármore, granitos, concreto aparente, vidros	012
Detalhes com massa acrílica do tipo ranhurado ou similar	008
Detalhes com pastilha ou material cerâmico	008
Massa fina, tijolo aparente, textura	007
Reboco	004
Emboço (chapisco)	002
Sem	000
<b>12 – ELEVADORES</b>	
Elevador convencional	016 a 020
Elevador panorâmico e demais elevadores	022
<b>13 – DEPENDENCIAS DE LAZER</b>	
Piscina até 32 m <sup>2</sup>	008
Piscina acima de 32 m <sup>2</sup>	011
Sauna	005
Quadra esportiva	010
<b>14 – INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES</b>	
Quantidade apartamentos por pavimento	
Quantidade de vagas de garagem por apartamento	
Quantidade de elevadores	
Cobertura com duplex	
Grupo gerador	
Poço artesiano	
Sistema de segurança com circuito interno de TV	
Portão eletrônico social e ou garagem	
Churrasqueira social	
Churrasqueira privativa	

Obs.:

a) Cobertura de lazer (item 6) refere-se a coberturas de edifícios que possuem piscinas e/ou jardins e/ou churrasqueiras, mirantes, privativos ou não; ou que sejam utilizados com fins comerciais (ex.: bar, mirantes, restaurantes).

**b) No item 13 - Dependências de Lazer, tendo mais de uma opção, fazer o somatório dos mesmos.**

c) Na obtenção do padrão da edificação, além da pontuação, é importante a verificação da descrição do tipo de enquadramento das edificações apresentadas nesta Lei para, se for o caso, proceder ao ajuste necessário ao seu enquadramento.

d) Em construção vertical, a pontuação referente ao elevador convencional (item 12) será lançada em função do número de elevadores: 01 (um) elevador, 16 pontos; 02 (dois) elevadores, 18 pontos e acima de 02 (dois) elevadores, 20 pontos.

e) Edifícios - o padrão das unidades (apartamentos) se dá em função do padrão do Edifício.

f) Os materiais relacionados nestas tabelas, são exemplificativos podendo, quando for o caso, serem equiparados a outros existentes no mercado desde que tenham valores aproximados.

### **Tabelas de enquadramento das construções**

**Tabela IX**

<b>HORIZONTAL – RESIDENCIAL</b>			
<b>TIPO ACABAMENTO</b>	<b>PADRÃO CLASSE</b>	<b>VALOR DO M<sup>2</sup> EM R\$</b>	<b>ENQUADRAMENTO EM PONTOS</b>
Luxo	A	561,00	a partir de 116
Alto	B	448,00	de 101 a 115
Normal	C	401,00	de 80 a 100
Baixo	D	280,00	de 60 a 79
Popular	E	223,00	até 59

**Tabela X**

<b>HORIZONTAL – NÃO RESIDENCIAL</b>			
<b>TIPO ACABAMENTO</b>	<b>PADRÃO CLASSE</b>	<b>VALOR DO M<sup>2</sup> EM R\$</b>	<b>ENQUADRAMENTO EM PONTOS</b>
<b>Luxo</b>	A	390,00	a partir de 86
Alto	B	312,00	de 71 a 85
Normal	C	280,00	de 56 a 70
Baixo	D	196,00	de 46 a 55
Popular	E	156,00	até 45

**Tabela XI**

<b>VERTICAL – RESIDENCIAL</b>			
<b>TIPO ACABAMENTO</b>	<b>PADRÃO CLASSE</b>	<b>VALOR DO M<sup>2</sup> EM R\$</b>	<b>ENQUADRAMENTO EM PONTOS</b>
Luxo	A	772,00	<b>de 116 em diante</b>
Alto	B	614,00	de 106 a 115
Normal	C	472,00	De 85 a 105
Baixo	D	359,00	De 65 a 84
Popular	E	272,00	até 64

**Tabela XII**

<b>VERTICAL – NÃO RESIDENCIAL</b>			
<b>TIPO ACABAMENTO</b>	<b>PADRÃO CLASSE</b>	<b>VALOR DO M<sup>2</sup> EM R\$</b>	<b>ENQUADRAMENTO EM PONTOS</b>
<b>Luxo</b>	A	788,00	<b>de 99 em diante</b>
Alto	B	577,00	de 83 a 98
Normal	C	436,00	de 62 a 82
Baixo	D	329,00	de 41 a 61
Popular	E	231,00	de até 40

**Tabela XIII**

<b>GALPÃO, GALPÃO RÚSTICO, BARRACÃO E SEMELHANTES</b>			
<b>TIPO ACABAMENTO</b>	<b>PADRÃO CLASSE</b>	<b>VALOR DO M<sup>2</sup> EM R\$</b>	<b>ENQUADRAMENTO EM PONTOS</b>
Alto	B	277,00	a partir de 81
Normal	C	218,00	de 56 a 80
Baixo	D	155,00	até 55

**Tabela XIV**

<b>FI – Fator de localização</b>		
<b>Ordem</b>	<b>Discriminação</b>	<b>Índice</b>
01	Do Padrão de Rua 001 ao 050	1,00
02	Do Padrão de Rua 051 ao 065	0,90
03	Do Padrão de Rua 066 ao 085	0,80
04	Do Padrão de Rua 086 e acima	0,70

**Tabela XV**

<b>Fo – Fator de Obsolescência</b>		
<b>Ordem</b>	<b>Discriminação</b>	<b>Índice</b>
01	Bom	<b>1,00</b>
02	Regular	0,80
03	Ruim	0,60

Obs.: Fator obsolescência está relacionado com o estado de conservação do imóvel. Se for comprovado, mediante o “habite-se” ou escritura do imóvel, que o mesmo possui idade de construção acima de 19 anos, poderá a autoridade fiscal considerar como obsolescência regular. Isto será feito caso a caso. O fator obsolescência ruim será considerado exclusivamente para imóveis em estado precário.

### **Depreciação em função da área de tombamento –Fdat**

**Tabela XVI**

<b>Fdat – Fator área de tombamento</b>	<b>Fdat</b>
Imóveis no entorno e dentro da área tombada	0,90
Imóvel fora do entorno e da área tombada	1,00

Obs.: Entorno e as áreas tombadas são aqueles em conformidade com a demarcação estipulada pelo IPHAN – Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.

### **Garagens de edifícios**

As garagens de edifícios serão avaliadas usando-se o mesmo modelo matemático apresentado nesta Lei, porém para a sua pontuação considerar-se-á os seguintes itens:

- 1. Estrutura;**
- 2. Parede;**
- 3. Instalação elétrica;**
- 4. Piso;**
- 5. Acabamento interno;**
- 6. Cobertura.**

Obs.: Este critério, também, se aplica quando for garagem comercial de edificações horizontais



## **Distorções**

Em havendo distorções significativas no valor venal do imóvel apresentado pela Prefeitura em relação ao praticado no mercado imobiliário, e constatado que o enquadramento do mesmo está de acordo com os valores apresentados nesta Lei, uma Comissão nomeada por portaria do Diretor de Administração Tributária fará estudo específico do imóvel objetivando corrigir a distorção.

A Comissão será composta por 04 (quatro) pessoas, sendo um representante da Gerência de Cadastro, um representante do segmento imobiliário, um representante da Coordenadoria de IPTU e um representante da Coordenadoria de ITBI.

Considera-se como segmento imobiliário: CRECI, SINDUSCON, IBAPE, CREA.



**ANEXO V****QUESTIONÁRIO DE PESQUISA – APLICADO NA ZONA DE INTERESSE HISTÓRICO 1 (ZIH 1) DE CUIABÁ**

Você sabe o que é uma Zona de Interesse Histórico (ZIH)?

SIM                NÃO

Você sabe que tipo de atividades ou empreendimentos não poderão ser licenciadas?

SIM                NÃO

Você sabe que órgão procurar no caso de pedido de licenciamento?

SIM                NÃO

Você está informado sobre os incentivos fiscais para os imóveis situados nessa área (e sob que condições serão concedidos esse incentivos)?

SIM                NÃO

Você sabe o que é “transferência de potencial construtivo” e como ela ocorre?

SIM                NÃO

Incentivos fiscais, através de lei específica:

- imóveis em ZIH: quando devidamente preservados nas suas características arquitetônicas originais (art. 34, Lei de Uso e Ocupação);
- empresas em ZIH: empresas estabelecidas no conjunto arquitetônico, urbanístico e paisagístico tombado pela União, que adotarem horário alternativo de funcionamento (art. 35, Lei de Uso e Ocupação);
- os imóveis preservados ou recuperados *de acordo com as especificações do órgão federal* de patrimônio histórico ficarão isentos de IPTU enquanto permanecerem em bom estado (art. 36, Lei de Uso e Ocupação).

A transferência de potencial construtivo poderá se dar em várias vezes e para diferentes receptores, até completar o limite máximo dos índices permitidos para a zona, e cada uma delas deverá ser averbada na matrícula do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis (art. 37, § único da Lei de Uso e Ocupação)

Em ZIH: será tolerado que as vagas de estacionamento definidas na presente lei, estejam a uma distância máxima de 500 m (quinhentos metros) da edificação, sendo comprovado por documento devidamente registrado em cartório, quando se tratar de atividades e empreendimentos classificados na categoria Compatível ou Baixo Impacto (art. 38 da Lei de Uso e Ocupação)